

**MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT  
MADAGASCAR**

**EVALUATION EXTERNE DU PAE/PE2**

**Volet 3 : Gestion des Ressources Naturelles et Activités Economiques**

**Auteurs :**

- Rabevohitra Ravaoharisoa Marie Victoire
- Ravohitrarivo Clet Pascal
- Volker Kohler
- Christophe Biays
- Miasa Eustache
- Rajoharison Jemisa

**Mai 2000**

# SOMMAIRE

<b>SIGLES ET ACRONYMES .....</b>	<b>3</b>
<b>RESUME EXECUTIF .....</b>	<b>5</b>
<b>I - INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>II - DEMARCHE METHODOLOGIQUE .....</b>	<b>6</b>
<b>III - CONTEXTE DE L'ETUDE .....</b>	<b>6</b>
<b>IV - PROBLEMATIQUE DES RESSOURCES NATURELLES .....</b>	<b>7</b>
4.1 - DONNEES GLOBALES AU DEBUT DU PROGRAMME.....	7
4.2 - SOLS/ EAUX.....	7
4.3 - FORETS.....	8
4.4 - RESSOURCES MARINES ET COTIERES .....	8
4.5 - PATURAGES .....	9
4.6 - SECURISATION FONCIERE .....	10
<b>V - GESTION DES RESSOURCES NATURELLES.....</b>	<b>10</b>
5.1 - CONSERVATION DES SOLS ET AMELIORATION DU CADRE DE VIE RURAL .....	10
5.2 - RESSOURCES FORESTIERES .....	14
5.3- RESSOURCES AQUATIQUES ET MARINES .....	24
<b>VI –RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>27</b>
6.1- CONSERVATION DES SOLS/EAUX .....	27
6.2 - RESSOURCES FORESTIERES .....	28
6.3- RESSOURCES MARINES ET COTIERES .....	29
<b>VII. CONCLUSIONS.....</b>	<b>30</b>

## Sigles et acronymes

AGERAS	Appui à la Gestion Régionalisée de l'Environnement et à l'Approche Spatiale
AGEX	Agence d'Exécution
ANAE	Association Nationale pour les Actions Environnementales
ANGAP	Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées
AGIR	Appui à la Gestion de l'environnement à travers des Instruments Régionalisés et l'approche locale
ARSIE	Association du Réseau de Système d'Information sur l'Environnement
BAD	Banque Africaine pour le Développement
BV	Bassins Versants
CAPE	Composante Aires Protégées et Ecotourisme
CDA	Collège des Directeurs des AGEX
CEM	Charte de l'Environnement Malgache
CFE	Comité de Fonds pour l'Environnement
CFSIGE	Centre de Formation aux Sciences de l'Information Géographique et de l'Environnement
CI	Conservation International
CIDE	Centre d'Information et de Documentation sur l'Environnement
CIME	Comité Interministériel pour l'Environnement
CMP	Comité Multilocal de Planification
CNE	Conseil National pour l'Environnement
CNRAP	Centre National de Recherches Appliquées Pharmaceutique
CNRE	Centre National de Recherche Environnementale
CNRO	Centre National de Recherche Océanographique
COAP	Code de Gestion des Aires Protégées
CONARAP	Comité National du Réseau des Aires Protégées
CORE	Comité d'Orientation de la Recherche Environnementale
COS	Comité d'Orientation et de Suivi
CPF	Cellule de Pilotage Foncier
CPSE	Comité de Planification, Suivi et Evaluation
CRD	Comité Régional pour le Développement
CRP	Comité Régional de Programmation
DD	Direction des Domaines
DEAP	Droits d'Entrée dans les Aires Protégées
DEF	Département des Eaux et Forêts
DESS	Diplôme d'Etudes Scientifiques Supérieures
DGDSF	Direction Générale des Domaines et de la Sécurisation Foncière
DGEF	Direction Générale des Eaux et Forêts
DIREF	Direction Régionale des Eaux et Forêts
EF	Education et Formation
EIE	Etude d'Impact Environnementale
EMC	Environnement Marin et Côtier
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
ESFUM	Ecosystèmes Forestiers à Usages Multiples
ESSA	Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques
FAC	Fonds d'Aide et de Coopération
FAO	Food and Agriculture Organisation
FEM	Fonds pour l'Environnement Mondial
FFEM	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
FFN	Fonds Forestier National
FID	Fonds d'Intervention pour le Développement
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FORAGE	Fonds Régional d'Appui à la Gestion de l'Environnement
FOFIFA	Foibem-Pirenena Momba ny Fikarohana Ampiharina amin'ny Centre de Recherche Agricoles
FTM	Foiben-Taosaritanin'i Madagasikara
GDRNH	Gestion Durable des Ressources Naturelles et Humaines
GEF	Global Environment Facility
GELOSE	Gestion Locale Sécurisée
GIZC	Gestion Intégrée des Zones Côtières

GPF	Gestion et Protection des Forêts
GRAP	Gestion du Réseau des Aires Protégées
GTDR	Groupes de Travail pour le Développement Rural
GTZ	deutsche Gesellschaft für die Technische Zusammenarbeit (Coopération Technique Allemande)
ICBG	International Cooperative Biodiversity Group
IG	Information Géographique
IRG	International Resources Group
ITF	Interim Trust Fund
JICA	Japan International Cooperation Agency
KFW	Kreditanstalt Für Wiederaufbau (République Fédérale d'Allemagne)
LDI	Landscape Development Intervention
MECIE	Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement
MEF	Ministère des Eaux et Forêts
MINESEB	Ministère de l'Enseignement Secondaire et de l'Education de Base
MINESUP	Ministère de l'Enseignement Supérieur
MTP	Ministère des Travaux Publics
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
ONE	Office National de l'Environnement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ORSTOM	Office de Recherche Scientifique et Technique d'Outre Mer
PADR	Plan d'Action pour le Développement Rural
PAE	Plan d'Action Environnemental
PAGE	Projet d'Appui à la Gestion de l'Environnement
PAPP	Processus Annuel de Programmation Participative
PCDI	Projet de Conservation et de Développement Intégré
PE1, PE2, PE3	Programme Environnemental 1, 2, 3
PERE	Politique d'Education Relative à l'Environnement
PFNL	Produits Forestiers Non Ligneux
PNAE	Plan National d'Action Environnemental
PNLCP	Programme National de Lutte Contre la Pauvreté
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPDOP	Processus Participatif pour la Définition des Options et des Priorités
PRIF	Mécanisme de préinvestissement
PSI	Politiques, Stratégies et Instruments
PTA	Plan de Travail Annuel
REF	Recherche Environnementale Finalisée
SAR	Staff Appraisal Report
SAVA	Sambava, Vohémar et Andapa
SCC	Structure Communale de Concertation
SFR	Sécurisation Foncière Relative
SIE	Système d'Informations Environnementales
SIG	Système d'Information Géographique
SLC	Structure Locale de Concertation
SNLCP	Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté
STA	Secrétariat Technique à l'Ajustement
UCG	Unité de Contrôle de Gestion
UNESCO	United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (Programme des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture)
UNOPS	United Nations Office for Project Services
USAID	United States Agency for International Development
WCS	Wildlife Conservation Society
WWF	World Wide Fund for Nature
ZMCGS	Zones Marines et Côtières à Gestion Spéciale

### ***Résumé exécutif***

Ce rapport porte sur l'exécution de l'évaluation externe du PAE/PE. L'évaluation porte sur les ressources naturelles en dehors des aires protégées. Les principaux cibles et thèmes de l'évaluation sont :

- . les populations (groupement de villageois gestionnaires des ressources naturelles)
- . les démarches et approches développées par les AGEX du programme
- . les démarches et approches des opérateurs hors PAE
- . les impacts sur les ressources naturelles et au niveau des ménages
- . l'application des textes et règlements en vigueur

Les principaux résultats obtenus dans le domaine de la Gestion des ressources naturelles montrent que dans l'ensemble, ils contribuent à l'atteinte des objectifs du PAE. Ces résultats restent cependant bien en deçà de l'envergure des problèmes. Différents projets exécutés en dehors du PAE œuvrent en faveur de l'environnement, leurs objectifs rejoignent dans l'ensemble ceux du PAE bien que les démarches varient d'un projet à l'autre. Dans ce cadre, il y aurait beaucoup à gagner en favorisant d'une part l'harmonisation des approches et d'autre part, la répartition spatiale des interventions

Les grandes questions qui se posent portent sur la pérennisation des actions actuellement développées par le programme et l'appropriation par les groupements chargés de la gestion des ressources naturelles des techniques vulgarisées. A ce titre, les problèmes de recouvrement des coûts méritent une attention particulière aussi bien au niveau des exploitants que des services chargés du recouvrement. Par ailleurs, le programme d'utilisation des fonds collectés reste à clarifier. Les initiatives de développement d'activités génératrices de revenus par les populations rurales souffrent de l'insuffisance d'opération d'intermédiation financière de proximité pour faciliter l'accès au financement.

La nécessité de relation entre la conservation de la biodiversité et développement rural est mise en évidence par le CEM. Les actions menées tendent à conforter cette stratégie. Mais si on doit se baser sur une vision nationale des actions, une grande question se pose. A quel point cette notion de relation entre environnement et développement est comprise par tous les secteurs de développement et mise en application ?

## ***I - INTRODUCTION***

Les ressources naturelles faisant l'objet de la présente évaluation sont les forêts primaires et secondaires, les sols et leur fertilité et les ressources marines et côtières. Ces ressources ont trois fonctions fondamentales : fournir des produits consommables, abriter des espèces végétales et animales et assurer l'équilibre des écosystèmes.

Le cadre d'analyse de l'équipe repose sur les données de la Politique Nationale de l'Environnement (PNE) qui fixent comme objectif "Rétablir un équilibre durable et harmonieux entre les besoins de développement de l'homme et les soucis écologiques" et adopte le principe fondamental suivant, il n'y a pas de conservation de l'environnement sans développement, la conservation devant être le fruit d'un développement rationnel en harmonie avec la nature".

La stratégie d'approche et de mise en œuvre insiste sur la relation de l'homme dans sa biosphère, l'accroissement de son savoir-faire, sa responsabilisation et l'impact escompté de son changement de comportement vis à vis de son environnement.

Ainsi, le principal paramètre de réussite du PAE se mesurera par le taux d'appropriation par les communautés cibles des alternatives apportées, étant donné que l'appropriation est le degré de participation de la communauté dans les opérations ainsi que leur engagement d'entretenir les travaux effectués.

Les analyses seront focalisées sur la contribution des approches et outils utilisés à l'atteinte des objectifs du Plan d'Action Environnemental et leurs impacts sur les populations bénéficiaires.

## ***II - DEMARCHE METHODOLOGIQUE***

L'équipe d'évaluation du volet 3 est composée de six consultants dont deux consultants internationaux (un économiste, un forestier à mi-temps) et quatre consultants nationaux (agronome, océanologue, socio-économiste, forestier).

Après plusieurs séances d'exercice de compréhension des TDR, l'équipe a adopté la méthodologie suivante :

- revue bibliographique
- élaboration de la méthodologie de collecte de données
- identification des composantes, AGEX, service ... à consulter
- élaboration des fiches guides d'entretien
- discussions avec les autres volets
- élaboration du plan du rapport
- répartition des tâches de chaque membre de l'équipe
- rédaction du rapport provisoire
- restitution des principaux résultats au Collège des Directeurs d'AGEX (CDA) et au comité technique
- finalisation du rapport définitif

## ***III - CONTEXTE DE L'ETUDE***

La protection de la biodiversité malgache est une nécessité impérieuse qui va bien au-delà d'une préoccupation nationale. Elle constitue une véritable priorité à l'échelle de la planète. Au-delà de son intérêt scientifique ou des applications techniques et économiques qui en seront tirées, cette richesse mondiale, par sa diversité génétique, pourrait se révéler contenir des réponses à des problèmes susceptibles de menacer la survie de l'humanité, ceci tant dans le domaine de la santé que dans celui de l'agriculture.

Cet enjeu mondial exige une implication forte de la communauté internationale, sur le plan technique que financier, et une obligation de résultats. D'une part, les moyens à mettre en œuvre dépassent largement les capacités nationales. D'autre part, les préoccupations quotidiennes de la lutte contre la

pauvreté et celles du développement économique font que de la part de la population, comme de ses dirigeants aux différents niveaux, la protection de la biodiversité n'a pas été prise en compte avant la mise en place du PAE parmi les priorités nationales.

Des discussions ont été menées au démarrage de l'étude pour définir la délimitation des zones d'intervention entre les volets 1 (Biodiversité) et 3 (Gestion des ressources naturelles et activités économiques) et le classement simplifié suivant a été retenu :

- écosystèmes non modifiés, à savoir toutes les zones primaires encore intactes, qui sont les réservoirs de la biodiversité malgache,
- écosystèmes plus ou moins modifiés, encore riches en biodiversité, situés à la périphérie des zones d'écosystèmes non modifiés, et qui font l'objet de pressions anthropiques qui mettent en danger les zones encore intactes.
- écosystèmes modifiés avec les différents degrés de cette modification allant de la bonne gestion à la dégradation, et qui recouvrent les zones exploitées par l'homme : zones de culture, pâturages, peuplements forestiers artificiels, zones de pêche, villages, zones urbanisées ...

Sur cette base, on peut dessiner trois problématiques :

- La protection des écosystèmes non modifiés, qui comprennent les Aires Protégées, en particulier des forêts qui regroupent 80% de la biodiversité malgache, puis l'organisation de leur gestion pour en tirer progressivement parti sur les plans scientifique et économique.
- L'application de mesures d'ordre général adéquates et la mise en œuvre d'actions de développement rural adaptées dans les zones à la périphérie des écosystèmes non modifiés, afin de stopper efficacement et rapidement les pressions qui les mettent en danger,
- L'amélioration de la gestion des écosystèmes fortement anthropisés associée à une augmentation de la production agricole avec un axe préférentiel sur la conservation des sols.

On analysera comment, dans le cadre du PAE, PE 1 puis PE 2 ont apporté des réponses à ces problématiques, en cohérence avec la Charte de l'Environnement.

#### ***IV - PROBLEMATIQUE DES RESSOURCES NATURELLES***

##### **4.1 - Données globales au début du programme**

Au démarrage du programme, les données suivantes ont été fournies dans le Plan d'action environnementale- Document de synthèse et propositions d'orientation 1988 .

- population 10 millions avec une densité de 17,5 h/km<sup>2</sup> dont 85% vivent en milieu rural
- Superficies cultivées 5%
- pâturage 58%
- rivière et lac 2%
- forêt 21%
- surface cultivable non cultivée 9%
- surface non cultivable 5%

##### **4.2 - Sols/ eaux**

Toutes les régions de Madagascar sont concernées par les problèmes d'érosion et de dégradation des sols avec des intensités plus ou moins accentuées selon les régions. Les pertes en terre sont estimées à 50 t/ha sur des parcelles brûlées. Ces phénomènes sont aggravés par les pratiques culturelles traditionnelles sur les pentes sans aucun aménagement de protection.

L'utilisation des intrants et fertilisants dans l'ensemble de l'île a régressé pour devenir presque nulle actuellement, sauf dans quelques zones de cultures industrielles de coton, de canne à sucre, de tabac et

de culture maraîchère sur les hautes terres. Ces zones sont cependant de par leur topographie peu menacées par le phénomène d'érosion mais par contre très vulnérables à l'ensablement.

En ce qui concerne les eaux de surface et de nappes phréatiques, la quantité d'eau est en corrélation directe avec les précipitations qui ont accusé une régression ces dernières années. Cette situation est aggravée par l'accroissement du phénomène de ruissellement des eaux qui pourrait dépasser 5% sous forêt primaire et 20 à 30 % sur un sol nu brûlé ou terrain cultivé non brûlé (sources : Plan d'action environnemental). L'approvisionnement en eau potable des villes et même des campagnes devient de plus en plus problématique. En effet, dans certaines villes, on commence à rationner l'approvisionnement en eau des ménages (province de Tuléar) et dans les campagnes, les besoins de l'agriculture et de l'élevage ne sont pas satisfaits.

L'assainissement des eaux usées (des ménages et de l'industrie) dans les villes constitue un danger croissant pour l'amélioration du cadre de vie des populations.

#### **4.3 - Forêts**

Les données statistiques de la Direction Générale des Eaux et Forêts, sur l'évolution de la régression des forêts sont les suivantes :

- en 1950, les forêts occupaient 20% de la superficie totale de Madagascar
- en 1972, 21 %
- en 1996, 15%

Face aux graves problèmes d'environnement résultant de ce processus, le Gouvernement de Madagascar a adopté en 1988 un Plan National d'Actions Environnementales.

Cependant, on ne constate actuellement aucune réversion dans le phénomène global de dégradation des ressources forestières malgaches. L'impact du PE est limité à des succès locaux dans les zones définies comme prioritaires, en particulier par la consolidation du réseau d'aires protégées et l'intensification des mesures de conservation de la part de l'ANGAP. Les zones protégées comptent seulement 1.000.000 ha, le reste des surfaces boisées est soumis au cercle vicieux de la dégradation de l'environnement due au maintien des pratiques agricoles traditionnelles et extensives, des besoins en bois de chauffe et à des méthodes d'exploitation forestière qui n'ont guère évolué. A cela vient s'ajouter l'utilisation illégale des ressources. Le rythme actuel de destruction annuelle est estimé de 150.000 à 300.000 ha. Cette dégradation menace non seulement la diversité biologique mais également la stabilité des sols nécessaires à l'agriculture. Les politiques et stratégies mises en œuvre jusqu'à présent n'ont pas l'impact souhaité, car elles ne sont pas adaptées à la complexité du problème.

#### **4.4 - Ressources marines et côtières**

Le contexte repose sur une connaissance insuffisante doublée par une sectorisation des différentes formes d'exploitation de ces ressources naturelles marines.

Le PAE a commencé par ignorer les problèmes de ce milieu durant PE1. Le bilan de cette phase avec ses six composantes thématiques essentielles (protection de la biodiversité - conservation des sols et amélioration du cadre de vie rural – sécurisation foncière par cartographie et télédétection – législation environnementale, banques de données, EIE – éducation formation sensibilisation à l'environnement) a permis lors du COS 94 de prendre réellement conscience du vide que constitue l'environnement marin.

Durant PE 2 les problèmes marins deviennent prioritaires compte tenu de

- (i) son importance sur le plan écologique et socio-économique

La population littorale manque de sanitaires publiques et les déchets humains sont rejetés sur les plages le long des villages (même des villes) côtiers. Ces matières fécales sont vecteurs de maladies, d'autant plus qu'elles se recyclent très vite par le biais des poissons et d'autres ressources marines consommées quotidiennement par les gens. Une mobilisation générale sous forme de microactions

"plage propre = plage saine" serait la bienvenue. L'EMC a commencé ce genre d'action à Toliara, il manque un plan d'action permettant de faire perdurer les activités.

(ii) la vitesse croissante de dégradation des zones côtières

Le long du littoral, il existe des points où il y a remontée des fonds lagunaires à côté desquels l'ensablement menace des villages entiers. Du point de vue profil littoral, ce phénomène colmate les passes des pirogues en même temps qu'il perturbe leurs zones de débarquement où les pirogues vont être attachées.

Cet ensablement est d'origine très diverse. Il alimente continuellement les dunes vives littorales. Quelques villes du sud sont menacées d'engloutissement. C'est le cas de Faux Cap, de Bevoalavo (dans le sud) et un peu de Fitsitike à 60 km au nord de Toliara. La fixation des dunes ne serait efficace que sur une grande échelle.

Les actions de l'EMC sur 400m à Manombo méritent une approche techniquement beaucoup plus approfondie en s'aidant des grands spécialistes de diverses disciplines (génie civil, travaux publics, écologues, aménagistes,...)

(iii) le gaspillage au niveau des poissons d'accompagnement

La pêche crevettière rejette les poissons qu'elle capture avec cet "or rose". Ce sont les poissons d'accompagnement dont la valeur marchande est environ 1/30<sup>è</sup> de celle des crevettes. L'orientation actuelle est de récupérer ces 30 000 t/an de protéines qui sont propres à la consommation de la population. Il faudrait trouver comment les transporter du large vers les côtes. Des études sérieuses sont nécessaires pour déboucher à un plan de gestion de ces produits.

(iv) l'insuffisance de données fiables sur l'état réel des richesses (potentiel économique des différentes filières, captures en pêche souvent sujette à de fausses déclarations, surfaces disponibles pour chaque type de pêcherie...). Les décisions prises partent souvent des estimations brutes où entrent des surestimations alarmistes.

Madagascar malgré son insularité est très peu orienté vers la mer, d'où le manque de politique bien claire pour la gestion rationnelle des ressources marines.

Sur le terrain, le manque de plan d'aménagement pousse les acteurs à des pratiques incohérentes (diminution dans la taille des prises suite à l'utilisation des mailles illégales et au manque de respect des périodes et des zones de pêche, fausse déclaration des captures ...).

A Toliara comme à Mahajanga les pêcheurs traditionnels utilisent des moustiquaires (ouverture de mailles = 1 millimètre) qui détruisent toutes les larves sur leur passage.

Les ressources naturelles marines subissent les conséquences des dégradations provenant des bassins versants qui entraînent une hyper sédimentation au niveau des lagons, des récifs coralliens et du littoral en général.

Quant à l'aquaculture industrielle en plein essor, elle risque d'occuper tous les sites d'arrière mangrove (ou tannes) de la côte Ouest. Ainsi elle peut provoquer une attraction incontrôlable d'une population en quête d'emplois avec la possibilité de déborder dans les mangroves qui sont des zones très sensibles donc à protéger. L'indispensable étude d'impact environnemental (EIE), exigée avant l'installation d'une ferme crevetticole, manque de suivi technique durant la conduite des élevages.

L'EMC Toliara avec un seul cadre pour 1 800 km (=36% des côtes malgaches appartenant à Toliara) nécessite vraiment du renfort pour courir avec les autres composantes et rattraper ses retards

#### **4.5 - Pâturages**

Les pâturages naturels sont constitués par des savanes et des steppes. Ils subissent annuellement des feux de brousse accidentels ou volontaires mais en tout cas non maîtrisés et qui touchent également les forêts et les reboisements. Liés à l'élevage extensif du bétail, les feux demeurent une question sans réponse malgré les réglementations établies depuis la Royauté. Pendant huit années successives de 1990 à 1997, 4 600 000 ha ont été brûlés sur tout l'ensemble du territoire, soit environ 580 000 ha

annuellement. Selon les statistiques de la Direction Générale des Eaux et Forêts l'évolution des feux de brousse serait la suivante :

1991 :	183.543 ha
1992 :	101532 ha
1993 :	401 753 ha
1994 :	551 693 ha
1995 :	1 238 124 ha

Dans le cadre de l'amélioration de l'élevage extensif, les alternatives de gestion des pâturages menés par quelques projets constituent des efforts très localisés et d'impacts peu significatifs.

#### **4.6 - Sécurisation foncière**

La sécurité foncière a été considérée comme un facteur de motivation des populations à investir dans leurs terres et notamment quand il s'agit de réaliser des aménagements ainsi que de protéger et de conserver les sols. Par ailleurs, dans le cadre de la protection des ressources naturelles, un des objectifs du PE1 était de définir la délimitation entre les domaines publics et privés notamment autour des aires protégées. En 1996, 840.000 ha ont été cadastrés sur un objectif de 2.000.000 ha malgré l'application de stratégies de simplification des procédures. En effet, les raisons avancées pour ces retards étaient d'une part la lenteur de réalisation du service des domaines faute de moyens ; sa capacité de réalisation était seulement de 10000 ha/an en 1988 ; d'autre part le retard de la composante cartographique pour la réalisation de cartes de base par FTM. Il faut ajouter à ces problèmes la nécessité de résoudre au préalable les conflits sociaux sur les terres.

Le régime traditionnel de propriété de terrain est en train d'être bouleversé par les migrants. Dans certaines régions à forts potentiels économiques comme le Moyen Ouest de Madagascar. Les conflits fonciers sont très courants que ce soit au sein des familles (conflit d'héritage) ou vis-à-vis de l'étranger au terroir.

### ***V - GESTION DES RESSOURCES NATURELLES***

Ce chapitre constitue l'évaluation proprement dite. Les trois composantes directes seront traitées séparément et dans leur imbrication avec les composantes transversales AGERAS- GELOSE-FORAGE.

#### **5.1 - Conservation des sols et amélioration du cadre de vie rural**

##### ***5.1.1 - Politique***

Cette composante définit comme finalité "contribuer à la mise en place d'une gestion durable des ressources naturelles productives et à l'amélioration du cadre de vie. Ses objectifs sont :

- promouvoir des techniques d'aménagement et d'exploitation des sols respectueuses de l'environnement
- encourager la rationalisation de l'occupation des sols
- promouvoir la maîtrise de la gestion des ressources naturelles par les paysans
- soutenir l'augmentation de la production et des revenus agricoles

La stratégie d'intervention repose sur une approche ascendante issue des demandes des communautés rurales.

##### ***5.1.2 - Contexte institutionnel***

L'ANAE est chargée de la principale responsabilité de cette composante. Mais dans la mise en œuvre

de cette mission, une synergie entre FORAGE- AGERAS- GELOSE commence à se mettre en place pour améliorer l'efficacité des interventions.

En dehors du PAE, plusieurs opérateurs appuyés par différents bailleurs de fonds (GTZ, Suisse, BMZ, IDA, Coopération française, Caisse française de développement ...) mènent des mini-projets dans les mêmes domaines et avec de finalité environnementale ou de développement rural.

Un partenariat avec ces différents projets a été tissé par ANAE sous forme de convention. L'objet des conventions est multiple. ANAE intervient comme prestataire de services ou comme demandeur de ressources complémentaires. ANAE est présent sur la base des zones prioritaires fixées dans PAE, certains intervenants à la périphérie des aires protégées et pour d'autres leurs présences sont liées à des problématiques ciblées (bassin versant par exemple)

### **5.1.3- Actions menées**

#### *5.1.3.1- Capitalisation des expériences*

L'ANAE étant avant tout un organisme de financement, ses actions directes sont centrées sur la gestion et le suivi des fonds qu'elle octroie. Le mode d'intervention privilégié de l'ANAE est de confier à des organismes d'origines diverses (opérateurs) la gestion opérationnelle des actions financées. Dans un souci d'allocation efficace et rationnelle des fonds, l'ANAE a défini des stratégies, des conditions et des règles auxquelles sont soumis ces opérateurs pour l'élaboration, l'exécution et le suivi des mini-projets.

Le mandat de l'ANAE a évolué du PE1 au PE2. Durant le PE1, ANAE avait pour mission d'intervenir dans cinq zones prioritaires d'un concept très technique par la mise en œuvre des techniques simples et applicables pour augmenter la fertilité du sol et assurer le maintien de cette fertilité pour accroître la production et des revenus agricoles. Pour le PE 2 l'intervention de ANAE est basée sur un concept tendant plus vers la promotion de techniques d'aménagement, de rationalisation de l'occupation et de l'utilisation des sols et de la maîtrise de la gestion des ressources naturelles.

Dans sa méthodologie d'approche, ANAE utilise des actions de développement comme porte d'entrée. Pour cela ANAE, a constitué un catalogue de paquets techniques mis au point par d'autres entités (Recherche, Projet de développement, ONG ...) et qui sont directement valorisées dans les mini-projets. Ceci donne l'avantage de faire gagner du temps par la proposition des solutions à des problématiques identifiées concernant notamment la conservation du sol et l'amélioration du cadre de vie. La démarche de certains opérateurs par contre propose toute une panoplie de solutions et à charge aux bénéficiaires de choisir celles qui leur conviennent.

#### *5.1.3.2 - Développement des ressources humaines*

Bien qu'il n'existe pas encore des indicateurs utilisés pour l'appréciation de la qualité et des effets des formations données, les entretiens et les réalisations permettent quand même d'avoir une idée des résultats :

- au niveau des bénéficiaires :
  - des formations ont été assurées en vue de la reproductibilité des actions et avoir des effets tâche d'huile.
  - l'unité sociale de base ainsi des interventions de ANAE est l'Association villageoise au niveau des communes. 25 organisations paysannes sont érigées en opérateur.
  - 17 000 familles hors PAE ont adopté les techniques de conservation des sols. En effet dans les pratiques, les familles participantes au mini-projet sont les bénéficiaires directs mais la diffusion transversale est développée par les familles ayant appliqué les techniques.
- au sein même de l'ANAE :
  - la constitution d'équipes pluridisciplinaires disposant de capacité à vendre leurs services pour une vision après projet en terme de (i) maîtrise de la problématique du milieu rural, (ii) expériences en matière de développement de projets communautaires (iii) mise en place de réseaux d'opérateurs

de mini-projets pour assurer la diffusion latérale des paquets d'informations et techniques

Au vu de ces résultats, on peut déduire que les méthodes utilisées et les efforts déployés par l'ANAE ont contribué au développement des ressources humaines pouvant contribuer à la pérennisation des actions actuelles et leur développement.

#### 5.1.3.3 - Développement de l'approche et d'effet d'échelle

Partant de l'approche groupements paysans durant le PE1, ANAE par soucis d'un effet spatiale plus significatif s'oriente vers un changement de dimension d'intervention aussi bien spatiale que sociale pour arriver au milieu du PE2 à prendre comme unité d'intervention la commune après avoir passé par une dimension intermédiaire, les communautés villageoises. Par ailleurs, dans les perspectives de la régionalisation, les communes seraient l'unité stable des collectivités décentralisées.

Tableau des réalisations de la composante ANAE

		Nb de mini-projets	Nb de familles Participantes	Superficies touchées (ha)	Régions prioritaires
PE 1	Objectifs	150	50 000	40 000	Mahajanga, Manakara, Fianarantsoa, Antananarivo, Alaotra
	Réalisations	1 177	45 070	16 832	
	% réalisation	785	90	42	
PE2 *	Objectifs	4 000	100 000	32 000	Régions du PE1 plus Sambava et Tuléar
	Réalisations	1910	132 966	37 393	
	% réalisation	48	133	117	

N.B. : \* Réalisation en avril 2000

Les résultats présentés dans le tableau ci-dessus montrent un accroissement spectaculaire des réalisations sur tous les indicateurs. Il s'avère néanmoins difficile sur la base de ces données de différencier l'apport dû aux expériences de ANAE et celui du changement de dimension spatiale d'intervention. On peut supposer qu'il y a combinaison de ces deux facteurs.

#### 5.1.3.4 - Pérennisation

Une politique de recouvrement des coûts est mise en œuvre par ANAE avec deux outils : mini-projet et FORAGE. Le principe de recouvrement des coûts a deux objectifs :

- . encourager les bénéficiaires des projets à participer de manière progressive aux coûts directs des projets en vue de renforcer l'appropriation des résultats,
- . appuyer la prise en charge progressive des coûts de fonctionnement de ANAE

Après la phase test de recouvrement des coûts en 1997, cette approche continue à faire son chemin. Sur le plan du taux de remboursement qui est seulement de 50%, les résultats ne sont guère satisfaisants si on se réfère aux normes acceptables des opérations classiques de crédit qui se situent à plus de 95% à échéance. Mais la philosophie de ANAE sur cette opération semble être différente. En réalité ANAE considère pour le moment cette politique comme plutôt une motivation des populations à pérenniser leurs actions que pour celles de ANAE. La situation des recouvrements des coûts se présente comme suit pour la période de 1997 à ce jour

	1997	1998	1999-2000
Montant à rembourser (FMG)	92 754 817	706 183 975	337 851 500
Remboursement (FMG)	47 473 925	18 541 630	
% remboursement	51	*3	

\* le recouvrement est en cours suite au décalage du démarrage des projets

Par ailleurs l'ANAE en tant que gestionnaire du fonds FORAGE qui est destiné à "Contribuer au

développement socio-économique et écologique maîtrisé par la population” vise comme objectif la “responsabilisation des acteurs régionaux en matière de gestion durable des ressources naturelles”.

A la fin de l’année 1999, le financement réalisé par FORAGE était de 3.796.000.000 FMG pour quatre projets. Le système de recouvrement ne fonctionne pas encore. Par ailleurs, ce fonds FORAGE serait un outil fondamental de catalyseur et de consolidation du processus de programmation. L’année 1999 était considérée comme une période de rodage du processus AGERAS—FORAGE ce qui explique le nombre limité de projets financés. Par ailleurs, le fait que FORAGE se comporte comme bailleurs de dernier recours, ce processus consolide la collaboration et la complémentarité des interventions dans les régions en terme de possibilité de financement de projets.

#### *5.1.3.5 – Energie et combustibles de substitution*

Un certains nombres de projets financés sur des conventions bilatérales, des sociétés (JIRAMA..) travaillent dans la promotion des énergie de substitution (solaire, gaz ..). Le PAE dans le cadre des mini-projets développés par ANAE est en train de développer la vulgarisation des systèmes simples et faisables en milieu rural. Il s’agit de la fabrication de foyers améliorés et de charbon à base de paille.

Les résultats publiés par ANAE montrent les avantages par ménage ci-après :

- . économiser environ 1,3 t / an de bois
- . diminuer de 20% la consommation de charbon
- . réduire de 20 à 75 % le temps de cuisson par l’utilisation des foyers améliorés

Extrapolés en terme de préservation de forêts, ces résultats permettraient de conserver environ 0,1 t/ha par ménage soit environ 4,4 tonnes pour un village de 40 toits.

### **5.1.4- Conclusions**

#### *5.1.4.1- Gestion des ressources naturelles*

L’approche participative est généralement pratiquée par tous les opérateurs aussi bien au sein qu’en dehors du PAE. Néanmoins, il y a lieu de mentionner la lenteur de l’appropriation des techniques qui doit suivre le rythme et la capacité d’absorption des populations.

#### *5.1.4.2- Impact au niveau des ressources humaines*

En terme d’ impact au niveau des ressources humaines on peut relever les résultats marquants ci-après : 25 organisations paysannes érigées en opérateurs; 17.000 familles hors mini-projets adoptant les techniques de conservation et d’aménagement; l’ émergence d’ opérateurs de développement rural

(ONG). Par ailleurs, l’ANAE a constitué des équipes pluridisciplinaires pour une vision après projet en terme de maîtrise de la problématique du milieu rural et d’expériences en matières de développement de projets communautaires

#### *5.1.4.3- Des résultats globalement satisfaisants par rapport aux objectifs*

L’évolution quantitative des résultats obtenus par l’ANAE montre l’intérêt croissant des familles bénéficiaires pour les mini-projets développés. L’ impact direct au niveau des ménages en terme d’accroissement des revenus montre que le programme contribue aux objectifs d’amélioration des conditions de vie des populations.

#### *5.1.4.4- Des objectifs peu significatifs en regard de l'ampleur des problèmes*

De 1997 à 2000, les actions de l’ ANAE ont touché directement près de 40.000 ha. Dès la fin du PE2, on peut espérer que 150.000 ha seront concernés, dont 50.000 en reboisement, si la progression est maintenue et en tenant compte des effets multiplicateurs. C’ est peu en regard des 200.000 ha qui disparaissent chaque année, (soit plus d’ un million sur la durée du PE2), et de plus de 500.000ha de feux de brousse et Tavy annuels. Ces impacts sont cependant trop localisés et n’ infléchissent pas la tendance générale à la dégradation sur le plan national.

#### *5.1.4.5-Emergence de partenariat*

Il existe des possibilités non exploitées de conservation et de développement intégré qui sont déjà timidement initiées par les opérateurs privés ou les associations villageoises (Phael Flor à Brickaville, landy be, raphia, fruits séchés...). Cette collaboration reste pour le moment au stade de balbutiement.

Il existe un début d'amélioration de l'accès aux financements externe soit par les mutuelles d'épargne et de crédit quand elles existent, soit par des opérations de crédit en collaboration avec des ONG (Caf/FJKM) par exemple, soit par des subventions non remboursables. Néanmoins, une lacune d'information sur les possibilités de financement pour le développement de produits favorable à la protection des ressources naturelles.

## **5.2 - Ressources forestières**

### **5.2.1 - Politique**

#### *5.2.1.1 - Politique forestière et interfaces avec les politiques sectorielles et globales du pays*

Les grandes orientations fixées par le décret et les objectifs de la politique forestière suivent les principes de développement durable formulés à la suite de la Conférence sur l'environnement à Rio en 1992 et s'articulent autour des grands axes : (i) enrayer le processus de dégradation forestière, (ii) mieux valoriser les ressources forestières, (iii) augmenter la superficie et les potentiels forestiers, (iv) accroître la performance économique sur le secteur forestier.

La nouvelle politique forestière se retrouve dans le Plan Directeur Forestier National, ayant été élaboré en processus concerté avec la participation des acteurs du secteur forestier et en tenant compte des grandes stratégies définies par la politique forestière. C'est à ce niveau, dans les stratégies et les programmes, que devraient se nouer les rapports les plus étroits entre les composantes PE.

### **5.2.2 - Contexte institutionnel**

#### *5.2.2.1 - L'administration forestière*

Le ministère des Eaux et Forêts par l'intermédiaire de la Direction Générale des Eaux et Forêts est l'agent principal dans la gestion des ressources forestières

#### *5.2.2.2- Les collectivités décentralisées*

Le domaine de la gestion des ressources forestières constitue une exception, tout au moins en ce qui concerne la conception et la planification. Le décret portant sur la politique forestière demande l'élaboration de solutions au niveau régional et l'adaptation de la politique forestière aux spécificités des situations régionales et locales. Il a eu pour conséquence la réalisation de plans directeurs forestiers régionaux préparés dans une démarche participative et concertée.

Au niveau local, la loi de 1993 sur la décentralisation a élargi les compétences de décision des communes, mais sans pour cela renforcer systématiquement leurs capacités de gestion du point de vue organisationnel, technique et financier. Dans le cadre du PE et en dehors, il existe des exemples d'initiatives locales pour une planification intégrée de l'utilisation et de la conservation des ressources naturelles. De bons résultats ont été avant tous atteints par les communes et les villages qui ont réussi à intégrer les services techniques existants dans le nouveau concept. On peut citer comme exemple les plans de développement villageois dans le cadre du Projet de Développement Forestier Intégré dans la Région du Vakinkaratra (PDFIV), qui sont élaborés par la population locale en étroite coopération avec une équipe technique constituée d'agents des services techniques locaux classiques. Le programme soutenu par le PNUD pour le développement des communes a également travaillé avec succès selon ce principe.

#### *5.2.2.3 - Acteurs privés*

Toute la filière du bois, de la récolte jusqu'à la commercialisation des produits finis, est pour la plus grande partie entre les mains d'entrepreneurs privés. Il y a des indications générales sur l'équipement

obsolète, les méthodes de travail peu rationnelles, leur orientation vers des bénéfices à court terme et la tendance à réduire les investissements au strict minimum. La Loi forestière prévoit que les exploitants forestiers doivent s'inscrire auprès de l'administration forestière. D'après celle-ci, il y aurait de 200 à 250 entreprises actives dans l'exploitation du bois. Ce chiffre est peu explicite, les différents propriétaires de permis d'exploitation occupant un certain nombre de sous-traitants et de travailleurs payés au rendement.

Les entreprises de transformation ne sont pas non plus recensées systématiquement. Les entreprises à caractère artisanal prédominant, présentant un mélange d'activités économiques formelles et informelles. Seules quelques entreprises correspondent aux standards internationaux de production parmi les entreprises exportant du bois, et celles du second degré de transformation. Dans ce cadre, il existe dans le domaine de la transformation du bois, des regroupements d'opérateurs ayant un caractère d'association professionnelle ou de corps de métier tels que: (i) UFMM ou Union de Fabricants de Meubles de Madagascar qui a été appuyée par l'ONUDI (ii) AAB ou l'Association des Amis du Bois au niveau régional sur l'axe d'Antananarivo-Toliary promu par l'ONUDI, (iii) enfin le dernier-né, le Syndicat des Exploitants Forestiers dont sa constitution officielle est en cours.

Il n'existe pas non plus de groupements dans le domaine du métier forestier ayant un caractère d'association professionnel ou de corps de métier. Des amorces ont été faites en rapport avec l'élaboration de la nouvelle politique forestière et dans la perspective de nouveaux domaines professionnels dans la planification, l'assistance technique et la production. Ces efforts ont été absorbés d'une certaine manière avec la création de l'ANGAP et de l'ANAE. Ces nouveaux organismes offraient des possibilités de travail à des conditions avantageuses dans les champs d'activité souhaités. La discussion autour de la professionnalisation et du renforcement par la création d'associations et de corps de métier va renaître dans le cadre de la recherche de solutions pour la pérennité des structures mises en place dans le cadre du PE.

### **5.2.3- Actions menées**

Les activités du PE1 et PE2 en relation avec la gestion des ressources forestières et leur intégration dans le développement du secteur forestier

#### *5.2.3.1- Programme Environnemental 1 (PE1)*

Le PE1 représente la première tranche de cinq ans du Plan d'Actions Environnementales. Les objectifs étaient d'établir de solides fondements pour la mise en œuvre de l'ensemble de PAE et de traiter des problèmes environnementaux les plus urgents. Les sept composantes étaient centrées sur la conservation et la gestion des aires protégées et avaient ainsi des liens directs et indirects avec la gestion durable des ressources forestières.

La composante protection et gestion de la biodiversité fut élargie à une sous-composante "Appui à la Direction des Eaux et Forêts" qui a pris la relève du projet "Gestion et Protection des Forêts". Comme résultats atteints par cette sous-composante on peut nommer l'adoption de la nouvelle Loi forestière, la formulation d'une politique forestière nationale ainsi que l'établissement du Plan Directeur Forestier National. D'autres résultats en sont le développement et l'application de modules de formation suivis par une formation locale et outre-mer. Un plan de gestion forestière a été développé pour une forêt classée et des guides ont été préparés pour le développement de plans additionnels. Un inventaire écologique forestier national a été élaboré en partie et terminé au cours du PE2.

Il est difficile d'isoler et d'estimer l'impact du PE1 sur ces résultats. Dans le domaine de la législation et de la politique forestière, l'administration forestière reçoit, outre le soutien du PE1, un appui considérable de la part des coopérations allemande et suisse réunies dans le projet "Politique et Législation Forestière Malgache" (POLFOR). A cela vient s'ajouter une série de projets de la coopération bilatérale et multilatérale dans le secteur forestier, qui ont contribué directement ou indirectement à l'obtention des résultats mentionnés.

La phase de PE1 a été plutôt marquée par une certaine distance entre l'administration forestière et le PNAE. Les raisons en sont la concurrence faite par les nouvelles institutions comme l'ANAE et l'ANGAP avec leurs conditions de travail privilégiées, du point de vue de l'administration forestière,

ainsi que par la compréhension différente du rôle des administrations publiques, et également par la discontinuité dans l'organisation et la gestion de l'administration forestière. Avec le recul, le développement conceptuel au cours du PE1 (approche, programme, participation, implication des populations à la gestion des ressources naturelles) apparaît comme le rattrapage d'un processus d'apprentissage, pour lequel on a déjà acquis de l'expérience pendant l'élaboration de la politique et de la planification forestière. Une coordination et une communication meilleures auraient permis de capitaliser ces expériences et en auraient raccourci le processus.

#### *5.2.3.2- Programme Environnemental 2 (PE2)*

Pendant le PE2, l'éloignement entre PNAE et l'administration forestière a été surmonté. L'administration forestière a été intégrée dans l'exécution des programmes, en tant que ministère responsable des ressources forestières et comme AGEX. Rôles et mandats de la Direction Générale des Eaux et Forêts en tant qu'AGEX pendant le PE2 sont : (i) d'assurer une gestion durable et rationnelle des ressources forestières (ESFUM), (ii) d'accroître les prestations économiques écologiques et sociales des ressources forestières (ESFUM), (iii) de réaliser les conditions hydrologiques optimales des bassins versants et augmenter les capacités de charge et/ou de production de ces bassins versants (BV), (iv) d'améliorer les revenus des populations des bassins versants de façon appréciable.

Le rapport conjoint de la mission de supervision et du CFE 99 de février 2000 constate des retards significatifs au sein des deux composantes ESFUM et Bassins Versants, surtout en terme de validation et de mise en œuvre des plans d'aménagements, de reboisement et de transfert de gestion. Cette situation n'a pas évolué entre-temps, si bien qu'outre les recommandations du rapport concernant les corrections à apporter à la planification existante, une révision fondamentale de la planification originale des composantes apparaît nécessaire.

Les difficultés de la DGEF dans l'application des composantes sont à chercher d'une part dans la gestion interne et concernent le manque de structures de gestion adaptées à la gestion de projets à l'intérieur de l'organisation actuelle de l'administration, les problèmes financiers dus au retard dans le réapprovisionnement des comptes du projet et les procédures d'acquisitions des matériels lourdes et lentes, ainsi que les difficultés de concertation des PTA des composantes avec le Plan Directeur Forestier National et les Plans Directeurs Forestiers Régionaux. D'autre part, il faut aussi constater une certaine réserve de la part des autres AGEX vis-à-vis de la coopération avec la DGEF. Les raisons citées sont le manque de compétence et du manque de matériel de l'administration forestière, les contradictions dans les agissements de la DGEF en général et les objectifs de ESFUM et PE ; mais sont mentionnés aussi le manque d'informations sur les acquis dans le secteur forestier, par exemple dans le domaine de la gestion participative des ressources forestières ou les plans d'aménagement, ainsi que le fait que les méthodes de coordination et de coopération ne seraient pas clairement définies et prescrites impérativement

Les progrès atteints dans le domaine de la composante ESFUM résultent clairement des aides additionnelles aux mesures fournies par des projets de la coopération bilatérale et multilatérale. On y compte les projets placés directement sous la tutelle du ministère des Eaux et Forêts comme par exemple "Politique et Législation Forestière Malgache" POLFOR (coopération allemande et suisse), "Programme Menabe et Appui à la Circonscription Forestière de Morondava" (coopération suisse), "Développement Forestier Intégré dans la Région Vakinankaratra" PDFIV (coopération allemande), "COEFOR" (USAID, PNUD, CI), "Cadre d'Appui Forestier" CAF (WWF et Pays-Bas). A cela, s'ajoutent les projets dans les aires protégées et les zones entourantes sous la tutelle du ministère de l'Environnement comme par exemple l'engagement de l'UDAID dans six aires protégées et de KfW dans deux aires protégées. Ces projets sont reliés au schéma du PE, mais ont leur propre système de décision, qui n'est pas directement dépendant de PE, et leurs propres modalités de coordination et de coopération. Les différences dans l'orientation et les approches conduisent à des déperditions d'énergie et empêchent une exploitation totale des effets de synergie.

Les composantes Aires Protégées et Ecotourisme (CAPE), Gestion Conservatoire des Eaux et des Sols (GCES) et Environnement Marin et Côtier (EMC) ont aussi un rapport direct avec la gestion des ressources forestières. CAPE est exécutée par l'ANGAP et a pour objectif la gestion durable d'un

réseau des Aires Protégées. La composante GCES comporte dans son faisceau de mesures les boisements et les activités agroforestières. La responsabilité de l'exécution revient à l'ANAE. La composante EMC comprend les ressources forestières en forme de mangroves sur les zones côtières.

Les activités de gestion des ressources forestières sont rattachées entre elles par les principes de gestion durable et de participation des populations à la gestion des ressources. La répartition des compétences sur différentes AGEX ayant des caractéristiques d'entreprise, des modes de travail et des approches d'intervention variées empêchent toutefois l'intégration de leurs activités à un programme cohérent. Les composantes transversales AGERAS et GELOSE ne disposent pas de méthodes et d'instruments permettant de remédier à ces insuffisances.

### 5.2.3.3- Gestion des ressources forestières

La gestion des ressources naturelles repose sur une bonne définition des droits d'accès et des droits fonciers. Actuellement, toutes les ressources forestières, à l'exception des aires protégées, sont sous contrôle de l'administration forestière. L'alternative à ce monopole de l'Etat n'est pas l'accès libre aux ressources, ce qui exclurait toute possibilité de gestion rationnelle, mais un contrôle local sous révocabilité. Les ressources naturelles étaient traditionnellement sous contrôle local. Les systèmes de gestion ont grandement varié dans leur équité et leur durabilité, mais, en général, ceux qui dépendaient directement des ressources naturelles étaient ceux qui les contrôlaient. Ce principe est de nouveau adopté par la Loi no. 95-025, portant sur la gestion locale des ressources naturelles renouvelables. La situation actuelle de la gestion des ressources forestières sera étudiée ci-dessous, en partant de ce point de vue.

#### a. diversification des structures et modes de gestion des ressources

Les forêts de l'Etat sont sous la responsabilité du Service public forestier et peuvent être gérées en régie, ou l'Etat peut déléguer la gestion de ses forêts à d'autres personnes publiques ou privées. La forme de gestion la plus courante aujourd'hui sont des contrats de gré à gré sur la délivrance de permis d'exploitation. Les permis d'exploitation contiennent un droit d'usage à but commercial sur tout ou une partie des produits principaux exploitables. La surface minimum pour un permis d'exploitation comprend 100 ha, la nature et les dimensions des produits exploitables, les règles d'exploitation applicables et les conditions à remplir par les titulaires de permis d'exploitation sont consignées dans un cahier des charges.

Le tableau suivant indique le nombre de permis d'exploitation, la surface impliquée et les revenus atteints pour la période de 1995 à 1998 :

Permis d'exploitation

	1995	1996	1997	1998
Nombre d'exploitants	275	223	152	228
Superficies concédées ha	54.092	40.271	59.391	61.143
Redevances payées (FMG)	81.402.367	365.047.084	516.362.312	1.303.215.194

Le nombre d'exploitants n'a pas varié de manière importante, à l'exception de l'année 1997. Ceci peut être considéré comme un indice que la directive de la politique forestière d'une procédure plus restrictive en ce qui concerne l'attribution de permis d'exploitation dans le futur, ne s'est pas encore imposée. La superficie concédée évolue toujours autour de la moyenne des 50.000 ha atteinte depuis des années.

Pour les revenus, toutefois, on remarque une nouvelle tendance continue à la hausse pour une surface constante. Ici se révèlent les conséquences des efforts de contrôle renforcé. Ces succès sont cependant relatifs. Les exploitants sont toujours de mauvais payeurs. Le montant de redevances de 365 millions payé en 1996 représente seulement 30% des redevances réelles à payer. On estime à 50% le rapport entre les redevances réellement acquittées et les sommes dues.

Plus mauvais encore est le bilan concernant la réalisation des reboisements requis par le cahier des charges. En 1996, la surface à disposition pour l'exploitation se montait à 40.000 ha pour une surface de 12.000 ha pour le reboisement. En réalité, seuls 233 ha ont été boisés. Dans la même année, 15.000

ha ont été concédés pour le défrichement. Il n'existe pas de données statistiques pour les années suivantes, mais on peut cependant supposer que la situation n'a pas évolué fondamentalement.

Les villageois locaux ne sont pas exclus du système d'exploitation commerciale de la forêt. Mais en réalité, les permis d'exploitation commerciale leur sont rarement accordés, ils sont presque toujours octroyés à des hommes d'affaires ou entrepreneurs du bois. Le système actuel reste toujours un système centralisé, qui laisse peu de contrôle ou de bénéfices aux communautés locales.

Dans l'ensemble, le bilan de ce système d'octroi de permis d'exploitation est extrêmement négatif du point de vue écologique, économique et social. L'attribution des permis d'exploitation se fait selon le bon vouloir de l'administration forestière. Comme aucun inventaire n'est effectué avant l'attribution du permis, normalement, il n'est pas non plus possible de réaliser les principes d'une utilisation durable, ne serait-ce qu'une amorce. Du point de vue économique, le système a trois désavantages très graves : (i) l'attribution directe des permis empêche la concurrence de marché, (ii) les taxes de redevance sont équivalentes à 12 % du prix moyen des produits transformés, ces prix actuels ne tiennent pas compte du prix de revient réel du bois, (iii) ce système permet à l'exploitant de ne pas payer complètement les taxes déjà peu élevées et de se soustraire aux obligations de reboisement et autres mesures de sylviculture. Du point de vue social, c'est un système inéquitable, car il favorise les hommes d'affaires urbains au détriment des communautés locales. En outre, les contrôles et les recettes sont concentrés dans les mains du gouvernement central. Ce système a pour effet de marginaliser les populations même qui auraient la plus grande motivation à gérer les ressources dans le sens moderne de la gestion durable.

La seconde forme de permis d'exploitation, le permis de coupe, joue un rôle moindre eu égard au volume exploité. Le permis de coupe est une autorisation d'utilisation du bois pour des cas spéciaux. Les produits sont exclusivement destinés à l'usage personnel et ne peuvent pas être commercialisés. Une taxe est prélevée lors de l'octroi d'un permis de coupe à un particulier, l'exploitation se limite à 5 arbres. Aucune taxe n'est prélevée pour un permis de coupe destiné à une communauté villageoise, les produits doivent être utilisés pour l'aménagement d'infrastructures détruites ou nouvelles. Le permis de coupe a certes un caractère social, mais il ne représente en aucun cas un pas vers une participation à la gestion des ressources forestières.

Les droits d'usage traditionnels sont explicitement confirmés par la nouvelle loi forestière. Il s'agit là du droit des riverains des forêts d'Etat et des Collectivités territoriales décentralisées d'utiliser les produits de la forêt pour un usage personnel. L'utilisation des arbres de première et deuxième catégorie et du raphia est exclue de ce droit. Le droit d'usage peut aussi être considéré comme une forme rudimentaire de participation des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles, il ne confirme toutefois qu'une pratique courante résultant de la tradition et ne signifie pas un transfert du pouvoir de décision et de jouissance des ressources forestières.

#### *a.1 - Forêts des collectivités décentralisées*

Actuellement les forêts des collectivités décentralisées sont d'une importance moindre. Il s'agit de quelques périmètres de reboisement sous la tutelle des communes et quelques îlots boisés proches des villages. Elles sont soumises aux mêmes règlements d'exploitation que les forêts d'Etat.

Dans le futur, toutefois, les forêts des collectivités décentralisées vont gagner énormément en importance. La base juridique de ce changement est fournie d'une part par la Loi forestière qui décide que "l'Etat peut déléguer la gestion de ses forêts à d'autres personnes publiques ou privées", d'autre part par la loi sur la Gestion communautaire locale des ressources naturelles renouvelables (loi no. 96-025 du 30 septembre 1996). Ces deux lois ont pour objectif de transférer la gestion des ressources forestières à des groupements locaux. Le point de départ en est la thèse que la gestion durable des ressources naturelles doit s'axer sur le contrôle et la gestion par les communautés. Avec l'absence des agents de l'Etat et l'absence de pouvoir conféré aux communautés locales, les ressources seront de plus en plus utilisées et surexploitées, car elles seront considérées comme des ressources d'accès libre, exploitées par tous, mais soignées et gérées par personne.

Jusqu'à présent, toutefois, il n'existe pas beaucoup d'exemples de transfert réussis. Selon les informations de l'administration forestière, seuls les contrats de gestion suivants ont été établis avec

les collectivités décentralisées : Forêt de Beroboka, Forêt d'Ampata, Forêt de Marofandida à Morondava, forêt villageoise de Tsitongabarika, Forêt classée d'Ankeniheny. Les contrats sont signés pour une durée probatoire de 3 ans tout d'abord et pourront être conclus pour des périodes plus longues si les cahiers des charges sont respectés.

#### *a.2- Forêts privées*

Les forêts des particuliers sont considérées par la loi comme une catégorie spéciale de propriété forestière. Elles peuvent être soumises volontairement au régime forestier et sont dispensées de redevances. L'exploitation se fait par permis de coupe établi par l'administration forestière. Jusqu'à présent, il n'y a pas de propriété forestière privée de dimensions notables.

Cependant, il est clair aujourd'hui qu'en matière de reboisement l'essentiel de l'investissement devrait être à la charge du secteur privé et que les interventions envisageables relèvent d'appui et de la mise en place d'un contexte favorable aux initiatives privées. Dans ce but, il faut prendre en compte la sécurité juridique de la propriété et des possibilités d'exploitation, la promotion de la commercialisation ainsi qu'un certain nombre d'attraits matériels pour les premiers investissements, le tout rattaché à une assistance technique.

#### *b. Formes d'exploitation*

##### *b.1 - Exploitation forestière légale*

Les modes de gestion des ressources forestières actuels ne se différencient pas fondamentalement les uns des autres dans leurs systèmes d'exploitation. L'utilisation des ressources forestières est caractérisée par des méthodes artisanales et "gaspilleuses" du bois. Elles n'ont pas évolué depuis des siècles et produisent des pièces grossièrement façonnées à la hache ou sciées manuellement. Les produits qui en résultent sont des madriers mal équarris, qui doivent être redimensionnés mécaniquement ce qui a pour conséquence des pertes supplémentaires de matière première. L'exploitation forestière, conditionnée par le transport à dos d'homme, exige beaucoup de main d'œuvre, est coûteuse et sélective. Peu des 3000 à 4000 espèces de bois de Madagascar sont exploitées commercialement, bien que du point de vue des propriétés techniques une palette bien plus large d'espèces paraisse appropriée comme bois de construction et pour d'autres usages.

##### *b.2 - Exploitation forestière illicite*

Cette forme de gestion des ressources forestières est celle qui prédomine jusqu'à ce jour. Des calculs rétrospectifs d'estimation de la consommation de bois à Madagascar, comparé aux coupes annuelles enregistrées et aux statistiques d'importation des produits du bois, accordent une part de 80% à l'exploitation illicite du bois d'œuvre et de 60% pour le charbon de bois.

On peut distinguer diverses formes d'exploitation illicite : (i) l'exploitation forestière sans permis, qui est la forme la plus fréquente de l'utilisation illégale du bois. Elle concerne toutes les formations boisées et toutes les espèces commercialisables. On ne dispose que d'estimations grossières, puisque ces opérations sont illicites et non enregistrées ; (ii) l'exploitation forestière avant permis, une exploitation anticipée sous le couvert d'un contrat encore inexistant, et qui se soustrait ainsi à un contrôle et à d'éventuelles redevances ; (iii) l'exploitation après permis qui suit un même principe et utilise le contrat existant comme couverture pour une exploitation illégale ; (iv) exploitation hors du lot, une forme illégale d'exploitation fréquemment pratiquée et qui est difficile à prouver car les limites des lots ne sont souvent pas clairement définies. L'exploitation illégale se concentre souvent sur les espèces d'arbres précieuses (écrémage).

L'ordre de grandeur mentionné de l'exploitation illicite remet en question les efforts d'une gestion durable des ressources forestières par voie légale. Les conséquences de l'exploitation illicite ne se traduisent pas seulement par la perte pour l'Etat de revenus provenant des produits, ou par la dégradation des surfaces boisées, elles conduisent aussi à d'importantes déformations du marché du bois. Etant donné que les exploitants illicites ne paient pas de redevances, ils peuvent vendre leurs produits jusqu'à 30% moins cher. Les exploitants légaux sont ainsi évincés du marché ou obligés à adopter eux-mêmes des pratiques illégales.

De toutes autres raisons motivent le défrichement illégal des forêts pour la mise en pratique de

l'agriculture sur brûlis (tavy). Le "tavy" est un système d'agriculture très répandu à Madagascar, et il s'utilise pour la culture du riz, du manioc et autres tubercules. Qu'il ait une influence négative sur la fertilité des sols et qu'il augmente les risques d'érosion est indiscutable, cependant cette forme de culture se répand toujours plus, car, faute d'autres alternatives, une bonne partie de la population de Madagascar en dépend.

c. Instruments de la gestion des ressources forestières

*c.1-Plans d'aménagement*

Les plans d'aménagement forment la base d'une réforme de la gestion des ressources forestières. Ils fixent, de moyen à long terme, une suite d'interventions dans les écosystèmes forestiers, tendant à assurer la gestion durable des ressources forestières à partir d'une analyse approfondie du milieu naturel et du contexte économique et social. Ces analyses sont les fondements d'une exploitation durable, qui s'étend aux fonctions de production, de protection et de l'environnement.

Considéré sous cet aspect, il est donc logique que l'élaboration des plans d'aménagement soit un des points principaux de la composante ESFUM. Ils sont aussi bien indispensables au changement de l'exploitation forestière d'après les critères de la durabilité que le fondement du transfert de la gestion des ressources forestières aux collectivités décentralisées ou aux opérateurs privés.

Il est d'autant plus regrettable de constater les retards actuels dans l'élaboration des plans d'aménagement. Les méthodes appropriées ont déjà été développées pendant la période du PE1, les difficultés actuelles d'application sont à chercher dans les insuffisances de la planification et de l'organisation des mesures et dans le manque de volonté de l'administration forestière et des comités dirigeants du PE2 dans la prise de décisions.

*c.2 - Contrats de gestion participative des ressources forestières et GELOSE*

La sécurité juridique, en ce qui concerne l'accès aux ressources, est une des conditions primordiales du transfert de responsabilités pour la gestion des ressources. Les bases juridiques ont été posées avec la création des contrats de gestion des ressources forestières basés sur la Loi forestière et la Gestion Locale Sécurisée, -GELOSE-, basée sur la loi relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables. Il manque toutefois dans les deux cas les textes d'application de la loi. Des expériences de gestion participative des ressources forestières ont déjà été faites dans diverses régions de Madagascar, comme prémices à une réglementation définitive des procédures. Leur évaluation provisoire montre que le transfert des ressources forestières sous forme participative est possible, souhaité par les populations locales et qu'elles y aspirent, que les capacités locales de gestion existent et qu'elles contribuent à l'amélioration de la gestion des forêts.

Le rôle que joue la sécurisation foncière relative, partie intégrante du contrat GELOSE, dans le transfert de la gestion des ressources forestières, n'est pas clair. Elle semble cependant être une mesure superflue en ce qui concerne la gestion communautaire des ressources non agricoles. Dans des situations où les droits fonciers sur les terres agricoles ne constituent pas une contrainte importante et où les mesures se concentrent sur la gestion des terres non agricoles, il est recommandé de promouvoir une modification ou simplification de la procédure GELOSE. L'exigence principale de la gestion communautaire des ressources forestières est l'accès sécurisé à ces ressources et une garantie à long terme de l'usufruit.

A cet égard, il semble important de conserver la plus grande flexibilité dans les procédures et de tolérer des solutions individuelles et sur mesure correspondant à la situation concrète locale. Les contrats passés jusqu'à présent ne semblent pas équilibrés. Ils renforcent la position de l'administration forestière avec des droits formulés de manière très unilatérale en ce qui concerne la suspension des contrats au cas où certaines obligations ne seraient pas remplies. La limitation des contrats à trois ans dans leur phase initiale est également démotivante. Ceci ne correspond pas aux rythmes de croissance et d'exploitation des forêts et ne permet pas de tirer des conclusions sur la capacité de gestion durable des groupements. Les expériences faites dans d'autres pays (par exemple la Gambie, le Burkina Faso) montrent que les capacités locales de gestion peuvent être mobilisées avec succès si l'accès aux ressources est assuré et qu'un avantage matériel peut véritablement en être retiré aussi à court terme.

### *c.3- Mesure d'accompagnement*

Le transfert des droits d'accès et des droits d'utilisation sont des conditions nécessaires mais pas suffisantes pour une gestion durable des ressources forestières. Il faut aussi une évolution vers une économie de marché pour valoriser les produits forestiers. Eu égard aux ressources réduites des populations ciblées, ce processus exige la prestation d'un certain nombre de services classiques communs à l'agriculture moderne ou à la foresterie commerciale :

- Amélioration de l'accès aux crédits
- Mise à disposition d'intrants, comme semences, produits en pépinières, outils de travail
- Informations relatives aux marchés

Les crédits ruraux sont les types de service les plus difficiles à fournir, mais un des plus critique au point de vue du développement. Des expériences ont été faites dans quelques projets (par exemple Projet de Développement Forestier Intégré dans la Région du Vakinankaratra - MEF/GTZ), sur lesquelles on peut s'appuyer. Pour les deux services suivants, des moyens ont déjà été développés et expérimentés dans l'agriculture et sont contenus en partie dans l'offre de l'ANAE.

Ces mesures d'accompagnement n'ont pas été assez prises en considération dans le domaine de la gestion des ressources forestières en général, et spécialement dans la composante ESFUM du PE2. Elles sont cependant un complément nécessaire à tous les efforts de transfert des ressources, sans lesquelles les perspectives de succès d'une gestion durable seraient considérablement réduites.

En regard des immenses pertes causées par les méthodes traditionnelles d'exploitation du bois, il est recommandé de professionnaliser le métier d'exploitant forestier. Jusqu'à présent, tous les efforts d'amélioration des méthodes de travail dans le domaine de l'exploitation du bois, entre autres ceux initiés par la coopération helvétique, n'ont pas donné de résultats sensibles. Toutefois, les conditions générales modifiées, avec la possibilité d'un meilleur accès aux ressources forestières pour les groupes et les entrepreneurs locaux, ouvrent de nouvelles perspectives qui peuvent conduire à une demande croissante de formation pour l'amélioration des techniques de travail.

### **5.2.4 - La mise en valeur des ressources forestières**

#### *5.2.4.1 - Contribution du secteur forestier à l'économie nationale*

La contribution du secteur forestier à l'économie nationale n'est pas encore systématiquement analysée. On peut attribuer cette situation d'un côté à la part élevée de la production pour la subsistance et la part considérable du secteur informel, d'un autre côté au manque de statistiques et aux données incomplètes. MEF publiait les chiffres suivants pour 1996 :

Bois non débité (m3)	41.806
Bois débité (m3)	132.116
Bois de chauffe (stère)	5.576.429
Charbon de bois (tonnes)	819.470
Exportations :	
Bois (m3)	10.246
Raphia (tonnes)	410
Redevances payées	
Pour l'exploitation du bois	370.457.249
Revenus du FFN	1.920.530.819

Il est indiscutable que le bois et autres produits forestiers fournissent les matériaux les plus importants pour la construction de bâtiments, de bateaux, d'objets d'usage courant et que le bois de chauffe et le charbon de bois représentent les sources d'énergie primordiales pour les ménages. Les chiffres officiels sont toutefois relativisés par le fait que la part extrêmement élevée de l'exploitation illicite, qui par définition ne peut pas être recensée, n'est pas prise en considération.

Du point de vue d'une gestion durable des ressources forestières, il est intéressant de constater que le panorama actuel montre des réserves considérables pour une exploitation rationnelle des ressources

forestières et pour une valorisation plus importante des produits forestiers :

- Augmentation des revenus directs provenant des recettes des permis d'exploitation et l'accroissement du taux de récupérations par l'administration forestière ;
- Accomplissement des charges de reforestation pour augmenter les ressources forestières ;
- Passage à des formes d'économie de marché par l'attribution de droits d'exploitation au moyen d'appels d'offre et d'adjudication à gérer au niveau régional ;
- Encouragement à la professionnalisation de l'exploitation forestière par le renchérissement du bois ; efforts pour éviter les pertes extrêmes lors de la récolte du bois et du transport ;
- Elargissement de la palette des espèces de bois utilisées, par des règlements d'exploitation et des moyens de gestion économique.

Pour que ces mesures soient efficaces, il faut d'une part intensifier les contrôles de l'exploitation illicite et du commerce illégal avec les produits forestiers, ce qui doit être une tâche commune à l'Etat et à la société, d'autre part, il faut recenser le potentiel des surfaces boisées et introduire les principes d'une exploitation durable à l'aide de plans d'aménagement à moyen et long terme.

#### *5.2.4.2- Contribution de l'exploitation des ressources forestières à l'économie locale*

Jusqu'à présent, la contribution des ressources forestières à l'économie locale se limitait surtout à l'approvisionnement en biens pour couvrir les besoins quotidiens, et avant tous les besoins en bois de chauffe et en matériel de construction pour les bâtiments et les biens d'usage courant. La population locale était en grande partie évincée de l'exploitation des ressources à but commercial.

Une exception est constituée par le marché du bois de chauffe et du charbon de bois. A elle seule, la capitale Antananarivo a un volume annuel de consommation de 1 à 1,5 millions de m<sup>3</sup> de bois. Les plantations d'eucalyptus des environs forment la base d'approvisionnement. Les chaînes de commercialisation opèrent pour la plupart dans un espace informel, il n'y a que des études ponctuelles sur le fonctionnement économique de la production, sur les revenus obtenus et leur distribution.

Le petit nombre de contrats passés pour le transfert des ressources forestières aux collectivités décentralisées l'a été au cours des deux dernières années et ne permettent pas de tirer des conclusions quant aux impacts sur l'économie locale. On en attend : (i) des revenus provenant de la vente des produits forestiers, pour la collectivité ; (ii) des revenus provenant du travail pour les travailleurs ; (iii) une stimulation pour la création d'entreprises artisanales de transformation ; et (iv) un approvisionnement assuré en produits forestiers pour les besoins quotidiens ainsi qu'en matériau de construction de bâtiments et pour des produits d'usage courant.

#### **5.2.5-Conclusions**

Les conclusions se réfèrent à la stratégie de mise en œuvre de la politique forestière, adoptée par le Décret no. 97.120 d'octobre 1997 et qui est toujours actuelle et valable :

##### *5.25.1-Une gestion durable des ressources forestières*

Le développement des approches dans le cadre du PE reflète un processus d'apprentissage pour constater que dans une perspective de gestion durable, les objectifs et modalités d'intervention dans le domaine environnemental doivent être rapprochés de ceux du développement forestier et rural et être coordonnés avec eux. Les projets à vocation de conservation du patrimoine forestier sont maintenant conçus pour mettre en œuvre des approches qui prennent également en considération les problèmes socio-économiques dans leurs zones d'action.

La gestion durable des ressources forestières ne peut pas être envisagée sans prendre en compte la dimension économique. Au niveau national, les pertes en matières financières et par les dégradations des ressources, dues au manque de contrôle et de gouvernance sont graves. La solution du problème exige une volonté politique ferme. Les procédures techniques sont éprouvées et il n'y a pas de problèmes du point de vue du financement, les amendes et les recettes provenant des contrôles intensifiés dépassent largement les coûts de déplacement des équipes de contrôle et des primes payées

aux agents.

Au niveau des activités sur le terrain, les projets disposent seulement en cas d'exception d'informations sur les coûts, la rentabilité et l'impact économique sur le budget des ménages.

Le PE a certainement contribué à la diversification des systèmes et modalités de gestion des ressources forestières. L'approbation des fondements juridiques a mené à une intensification des divers efforts d'introduction d'une gestion participative des ressources naturelles. Pour la gestion des ressources forestières, l'introduction de GELOSE signifie tout d'abord un frein momentané, dû à la complexité des procédures et spécialement à la sécurisation foncière relative reliée à cette procédure.

D'un autre côté le processus GELOSE encourage la prise de conscience de la dépendance mutuelle de l'agriculture et de la foresterie et à reconnaître que dans une société imprégnée par l'agriculture comme à Madagascar, l'amélioration de la situation de la production agricole est une des conditions primordiales pour la conservation des surfaces boisées.

Il y a des exemples d'intégration pragmatique de la gestion participative et de la GELOSE. Dans le Menabe, les actions du programme Menabe (SAFCO et CFPF) en faveur de la gestion participative trouvent aujourd'hui leur prolongement naturel dans la GELOSE ; à Ambatolampy, l'action du PDFIV en faveur de la participation de la population à la gestion et à la valorisation des ressources forestières débouche sur les perspectives d'un contrat GELOSE à l'est de la zone d'intervention. Cependant, la synergie entre ces programmes est encore limitée.

Le bilan est moins réjouissant en ce qui concerne les autres instruments de gestion des ressources forestières. Des progrès ont été faits dans le domaine du contrôle forestier. La Direction Générale des Eaux et Forêts a élaboré avec l'aide de POLFOR une stratégie pour la mise en place d'un contrôle forestier plus efficace. L'élément principal de cette nouvelle stratégie est un système de contrôle forestier qui implique la responsabilité des divers acteurs du secteur forestier : Les brigades de contrôle sont constituées d'un noyau composé par les agents forestiers, mais avec la participation des différents partenaires comme gendarmes, exploitants légaux, communautés de base et agents de développement. L'ANGAP a mis au point un système semblable pour les aires protégées. Ces deux institutions ont rapporté des succès avec cette nouvelle méthode.

#### *5.2.5.2-La gestion décentralisée des actions forestières au niveau régional*

Le Plan Directeur Forestier National ne pouvait pas orienter la conception des composantes reliées à la gestion des ressources forestières. Le plan stratégique de gestion des aires protégées et la stratégie nationale de la biodiversité sont élaborés de manière indépendante et ne se réfèrent pas au Plan Directeur Forestier National.

L'adaptation de la politique forestière aux spécificités des situations régionales passe par une gestion décentralisée des actions forestières au niveau régional. Elle doit permettre non seulement la fixation de priorités différentes, mais aussi favoriser l'implication et la prise de responsabilité des acteurs régionaux et locaux sous l'impulsion du service forestier. Les Plans Directeurs Forestiers Régionaux constituent une traduction concrète de la politique forestière nationale et sont l'instrument principal d'une réelle déconcentration des actions.

Les Plans Directeurs Forestiers Régionaux n'ont pas eu l'impact prévu, ni en relation avec la gestion décentralisée des actions forestières au niveau régional, ni dans leur fonction de promotion d'implication et de responsabilisation des acteurs régionaux et locaux dans la gestion des ressources forestières. Ces plans sont validés seulement au niveau de la Direction Générale des Eaux et Forêts, il n'existe pas encore de mécanismes permettant d'intégrer ces plans à la planification régionale du développement d'autres secteurs.

#### *5.2.5.3-La gestion locale et participative des ressources forestières*

Les exemples de gestion participative dans le cadre du PE2 démontrent la faisabilité et les avantages d'un transfert des droits de gestion des ressources forestières aux collectivités décentralisées ou à des groupements locaux. Le processus de diversification des systèmes de gestion est mis en route et est

soutenu par tous les AGEX participant au PE dans la conception et l'exécution des composantes qui sont de leur responsabilité. On peut tirer les conclusions suivantes des expériences qui ont été faites :

- Chaque forme d'exploitation des forêts dans les sociétés essentiellement agricoles doit partir du principe que les forêts font partie intégrante de l'espace de vie et de l'économie de la population rurale, et que les intérêts de celle-ci doivent être prise en considération.
- On peut faire confiance aux capacités de la population locale et des unités de gestion décentralisées dans l'aménagement des forêts. Les exemples montrent que le transfert de responsabilités au niveau local dans l'exploitation des ressources peut mobiliser des potentiels de gestion et les capacités d'exécution.
- Le transfert du droit de disposition et de fonctions de gestion des ressources forestières par l'Etat, à la population locale ou aux unités de gestion décentralisées, ne peut pas se faire à sens unique. Il suppose la volonté des personnes concernées d'accepter la responsabilité et leur capacité à mettre sur pied des structures de gestion solides pour la mise en œuvre de l'exploitation.
- Les groupements locaux vont rapidement atteindre les limites de leurs capacités financières et d'organisation dans la mise sur pied des structures opérationnelles. Il est donc judicieux et nécessaire, dans le contexte de l'assistance au développement rural, de soutenir de tels groupements par des mesures complémentaires, directement ou indirectement, lors de la prise en charge des tâches de gestion.
- Le transfert de responsabilités dans la gestion des ressources forestières peut soutenir de façon concrète le processus de réformes sociales (décentralisation, démocratisation).

#### *5.2.5.4-La mise en place d'un mécanisme de financement soutenu*

Il est essentiel de mettre en place un mécanisme de financement soutenu, garantissant la continuité des actions de gestion durable des ressources forestières. Dans la situation actuelle, l'administration forestière récupère seulement entre 20% et 50% des recettes officiellement enregistrées, un fait qui entraîne des pertes considérables pour la Nation.

Le Fonds Forestier National constitue un élément clé dans le système de financement. Les problèmes de gestion du Fonds sont déjà identifiés et des recommandations ont déjà été faites dans des différentes études, audits et rapports, qui réclament une gestion transparente, efficace et équitable.

Les questions en suspens concernent les modalités d'une allocation équilibrée des ressources financières entre le niveau central et le niveau régional, la destination des ressources financières (projets d'investissement, coûts courants de l'administration) et la participation des acteurs du secteur aux décisions d'orientation et d'allocation.

### **5.3- Ressources aquatiques et marines**

#### **5.3.1- Politique**

La politique nationale dans ce domaine étant en conception, l'orientation mise à jour s'appuie sur la gestion intégrée des zones côtières tournées vers le développement intégré des populations côtières. Les actions sont concertées et coordonnées de manière à ce que la gestion de l'environnement entre dans les critères d'éligibilité des projets.

La composante EMC fonctionnelle depuis 1997 est actuellement en train de mener des activités dans deux zones pilotes (Toliara et Nosy Be)

La composante applique la politique de proximité multi-niveau (GTR national, GTR régional et SCC communale), travaillant en réponse à la demande des populations.

Dans ce domaine elle cherche à assurer :

- la durabilité des ressources naturelles marines par une gestion participative de la part des structures locales de base,

- la prévention et la réduction des risques de pollutions/maladies
- la gestion des conflits dans l'occupation de l'espace littoral,
- la promotion de l'amélioration des conditions de vie de la population en facilitant les initiatives de petits et micro-projets

### **5.3.2- Contexte institutionnel**

Le P1 a su catalyser les consciences internationales en faveur de l'environnement marin malgache.

Le contexte institutionnel est centré sur la cellule EMC, avec l'appui d'autres composantes de PAE dont AGERAS, FORAGE, GELOSE et des hors PAE tels le PRE-COI, la FAO-pêche, la GTZ-pêche, ceci pour la mise en place des structures de base.

L'EMC est largement engagé sur terrain où des données sont en train d'être collectées et traitées. La stratégie d'action pour la création de Zones Marines et Côtières à Gestion Spéciale (ZMCGS) est conçue ensuite discutée et reconnue en vue d'une gestion communautaire.

L'attribution de l'EMC est parfois en chevauchement avec celle de l'AGERAS chacun faisant la mise en place des structures de base.

Pour les activités hors PAE, l'EMC collabore avec le PRE-COI qui est fortement impliqué dans la région du Menabe (Morondava) où il travaille avec les villages de pêcheurs à travers le CRD. La pêche traditionnelle est appuyée par la FAO-pêche et le GTZ dans l'organisation des communautés littorales, les réparations des petits engins de pêche, l'amélioration de la qualité des produits, etc.

### **5.3.3 - Actions menées**

Les réalisations de l'EMC consistent à la mise en place des structures de concertation (6 GTR régionaux, 19 structures de concertation communale à Toliara et 15 à Nosy Be), à la dynamisation des micro-projets au niveau des zones pilotes : Toliara, Nosy Be.

Sur le plan de la résolution des conflits locaux deux conventions de "dina" ont été signées. Ces conventions ont servi à résoudre les problèmes de gestion de l'île de Nosy Ve (Anakao).

Des actions prévues par cette composante s'attardent à cause du retard des résultats d'inventaire : c'est le cas de la formulation de la politique nationale GIZC et de toutes les actions qui en découlent.

Situation actuelle de la composante : poussées par les obligations de résultats à agir vite elle risque de faire précipiter la constitution des structures de concertation locales.

Celles-ci n'ont pas assez de temps pour assimiler la prise en main de l'adéquation développement/environnement à travers leurs mini-projets.

Vis à vis des industries de pêche (crevette, thon) l'EMC n'a pas beaucoup de contact, bien qu'il ait participé à l'élaboration du plan d'aménagement de la pêche langoustière à Anosy (Taolagnaro)

Dans le cadre de l'Aquaculture industrielle, le PE2 intervient en tant que membre du comité de contrôle de l'EIE qui concerne actuellement les fermes crevetticoles.

Le transfert de gestion des ressources marines passant par le système GELOSE, n'est qu'à son début à l'instar de Masoala.

#### *5.3.3.1- Résultats*

Plusieurs actions sont actuellement lancées :

- à court terme il s'agit de porte d'entrée qui sont des micro-actions
- à long et moyen terme il s'agit de TDR des plans de gestion, de l'orientation de la politique nationale en matière de GIZC, etc.

Jusqu'à la formulation de la politique nationale GIZC, les actions directement concertées avec la population sont essentiellement ponctuelles, sans trop de coordination. On remarque cependant une

collaboration active des GTR et autres SLC.

#### *5.3.3.2- Facteurs de blocage*

La population concernée par les micro-actions est globalement analphabète ou d'un niveau de connaissance qui éprouve de difficultés lors des constitutions des dossiers. Elle a du mal à formuler des documents de projet qui ne sont pas toujours simples même pour des lettrés, les villageois visités (Bevoay, Fitsitike) se sont plaints de ces difficultés qui entraînent de lourdeur de décision.

En outre, les communications (intercommunale, avec les différents niveaux de responsabilité...) sont difficiles. L'enclavement de plusieurs zones avec la lourdeur des décisions provenant des responsables constituent souvent des facteurs qui émoissent l'enthousiasme des collectivités locales.

Des paramètres techniques s'ajoutent à ces difficultés : les conditions de travail particulièrement difficiles et chères dans la mer.

La centralisation des pouvoirs de décision au niveau de l' ONE ne favorise pas ma responsabilisation et la valorisation des compétences locales. La lourdeur et la rigidité des formalités de constitution de dossier et de déblocage des financements constituent un frein pour le développement des activités en nombre qu'en dimension.

#### **5.3.4- Conclusions**

Au niveau des deux zones pilotes des actions sont lancées pour servir de porte d'entrée, c'est à dire pour faire accrocher la population aux contextes GIZC. Ces actions sont de portée restreinte comparativement aux 5000 km de côtes malgaches sur lesquelles reposent les problématiques du développement intégré des zones côtières.

Pour la population de Fitsitike (Toliara) il existe une certaine confusion entre l'AGERAS (processus) et l'EMC créateur de structure de concertation en même temps agence capable de donner un petit financement.

Par ailleurs les mini-projets actuellement présentés par la population continuent encore les pratiques peu novatrices (bacs à ordures, bornes fontaines,...). Il est peu probable que de telles actions puissent apporter un impact incitant les gens vers l'internalisation des préoccupations socio-environnementales

Les côtes malgaches dispose d'un potentiel économique important dans les filières (i) classique (telle que la pêche), (ii) novatrice et non conventionnelle (comme la conchyliculture, la perliculture, l'artémiculture, la spiruliniculture...) susceptibles d'améliorer significativement le cadre de vie de la population côtière actuelle.

La composante EMC est très discrète vis à vis des activités de pêche.

Sur les micro-actions ses interventions ressemblent à celles du PRE-COI avec lequel elle se partage géographiquement les attributions mais ne collabore pas vraiment pour effectuer une même action. Actuellement ces deux gestionnaires de littoral semblent trouver une harmonie de coexistence à tel point que l'EMC reprendra les activités (une partie) de PRE-COI quand ce dernier s'arrêtera (au mois de juin 2000?).

L'AGERAS est un outil transversal qui assure la coordination et les concertations multi-locales et à différents niveaux. Elle contribue à l'analyse de problèmes environnementaux majeurs et s'associe activement aux acteurs pour trouver une cohérence dans la gestion durable entre surtout les secteurs marins d'une part et celui terrestre d'autre part. A ce titre l'AGERAS, constitue un point de jonction pour assurer la synergie des actions régionales et nationales bien qu'à Toliara l'EMC en harmonie avec cette composante tende à devenir AGERAS marin.

## **VI –RECOMMANDATIONS**

### **6.1- Conservation des sols/eaux**

Dans le cadre de l'exécution du PAE, les thèmes suivants sont proposés pour la mise en place d'une gestion durable des ressources naturelles.

1. Renforcement des effets d' échelle
2. Vulgarisation des cadres juridiques et des réglementations sur les différents systèmes de gestion des ressources naturelles comme préalable nécessaire à leur appropriation par les communautés rurales.
3. Une vision à long terme de ANAE .
4. Développement des initiatives locales pour les activités économiques

Recommandations spécifiques

#### **6.1.1 - Procéder au recentrage géographique**

La tâche est immense, mais on ne peut tout faire, tout de suite et partout. En attaquant sur tous les fronts, il y a dispersion des moyens et perte d' efficacité. On a vu qu' actuellement la quasi totalité des actions mises en œuvre se situait sur des zones fortement anthropisées, les plus avancées techniquement et les plus productives. C' est une démarche de développement rural répondant à une priorité d' efficacité économique mais qui ne cadre pas avec la spécificité du PAE.

Ces actions de développement rural dans les zones fortement anthropisées et à fort potentiel économique devront progressivement être intégrées dans le cadre du PADR. Bien conduite, elles assureront une bonne gestion des ressources naturelles sols et eau.

Les actions qui constituent la spécificité des interventions du PAE, et donc les financements qui les sous-tendent, doivent se recentrer à la périphérie des zones d' écosystèmes non modifiés. Il s' agit d' intervenir dans des zones le plus souvent difficiles d' accès, avec une densité de population relativement faible, et qui ne présentent pas toujours de fortes potentialités économiques à moyen terme.

Dans le cadre de la politique de régionalisation, il s' agit de développer une approche de proximité à adoptant la dimension spatiale Commune qui serait la structure administrative stable dans les perspectives de la régionalisation. C' est à ce niveau que des actions de concertation et d' opérationnalisation du PAE en collaboration avec les autres opérateurs et développeurs devront être menées pour mieux assurer l' intégration des activités.

#### **6.1.2-Renforcer l'implication des services de l'Etat**

Au sein des services techniques de l'État, des techniciens ont acquis des compétences sur la base d' expériences et des formations diverses dispensées au cours des différents projets qui ont pu se succéder. Il apparaît que ces compétences sont peu mises à contribution. De façon générale, les AGEX interviennent plus à travers des ONG. Des structures parallèles aux services de l'État se mettent en place. Il y semble y avoir là une perte importante de savoir-faire.

Dans le cadre de la déconcentration des services de l'État qui préfigure la régionalisation, ces services devront assurer leurs fonctions avec plus d' autonomie. Il y a donc tout intérêt à les impliquer plus fortement et à chercher les moyens de les renforcer. Les dysfonctionnements actuels de certains de ces services ne doivent pas servir d' argument pour "court-circuiter" ces structures qui doivent être les partenaires des CRP et jouer un rôle déterminant dans le développement des régions.

#### **6.1.3- Pérenniser les actions**

- Renforcement de l' ANAE et développement de ses activités d' une part, par l' intégration de la vision à long terme dans la stratégie d' un programme de développement rural, d' autre part, par

l'amélioration du système de recouvrement des coûts avec des conditions d'accès et remboursements stricts aux appuis financiers

- Poursuite de l'assistance et du soutien aux collectivités décentralisées et organisations rurales pour la dynamisation de la gestion participative des ressources naturelles.
- Programmation d'un retrait progressif de l'assistance aux communautés rurales pour assurer la prise en charge des affaires de la gestion des ressources naturelles aussi bien sur le plan technique que financier
- Développement d'une culture d'entreprise de gestion des ressources naturelles par le renforcement du programme de formation des communautés rurales par l'introduction de l'une approche commerciale (mise en relation de l'offre et de la demande) et le renforcement de capacité de négociation avec les partenaires et des bailleurs de fonds.
- Stimulation des initiatives locales pour le développement des activités génératrices de revenus. Il s'agit ici de cibler : les privés en activité et les associations villageoises gestionnaires des ressources naturelles. Pour ce faire, il faudra d'une part de développer les dispositifs déjà en place actuellement par le renforcement des liens entre les partenaires (les opérateurs privés, les communautés villageoises et les systèmes de financement), d'autre part, dynamiser les échanges commerciaux en émergence.

La promotion des énergies de substitution par la valorisation des ressources naturelles par la vulgarisation en grande échelle des techniques appropriables par les communautés rurales.

## **6.2 - Ressources forestières**

Les thèmes principaux de la gestion des ressources forestières en général et dans le cadre du PE constituent les aspects suivants :

- L'élaboration des plans d'aménagement comme base d'une gestion durable et condition indispensable de promotion de la gestion participative
- La diversification des modes et structures de gestion des ressources forestières comme option pour l'amélioration de la conservation et de la production, de la valorisation des ressources forestières et de la diminution de la pauvreté dans le milieu rural
- La valorisation des ressources forestières en appliquant la loi en vigueur, en encourageant à la professionnalisation dans toutes les étapes de la filière du bois, en élargissant la gamme des produits forestiers ligneux et non ligneux, et en intégrant les services écologiques dans la valorisation
- Le contrôle de l'exploitation illicite des ressources naturelles

C'est sur ces axes que se centrent les recommandations suivantes :

### **6.2.1- Concernant le secteur forestier**

- Elaboration et mise en œuvre d'un système d'incitations et d'assistance à la gestion des ressources forestières, accompagné d'une campagne pour la promotion de la gestion participative des collectivités décentralisées
- Mise en place d'un système de contrôle forestier qui intègre les services publics, les autorités locales et régionales, et les acteurs intéressés au développement du secteur forestier

### **6.2.2 - Concernant la phase courante du PE**

1. Séparer clairement les fonctions d'administration publique et de l'AGEX opérationnelle dans le cadre du PE et mettre en place des unités de gestion qui seront responsables de l'exécution des composantes du PE. Doter ces unités d'un statut autonome de planification et de gestion financière.
2. Appropriation des approches du PE2 par les services forestiers territoriaux et soutien cohérent aux

activités en relation avec la gestion des ressources forestières.

3. Réviser la planification pour l'élaboration des plans d'aménagement (adapter la tâche à la capacité disponible dans le pays) et contacter des bureaux privés pour l'élaboration des plans d'aménagement.
4. Faire le bilan des expériences faites avec les différentes formes de gestion participative, déterminer des procédures simplifiées et faisables, élaborer des contrats de gestion dans un esprit de partenariat et équitables, lancer une campagne massive de promotion de la gestion participative.
5. Respecter les négociations entamées avec les acteurs locaux dans le processus de GELOSE ou dans les projets pilotes de gestion communautaire, supprimer les permis d'exploitation ou autres activités qui pourraient changer la situation actuelle.
6. Valoriser les Plans Directeurs Forestiers Régionaux dans la programmation régionale du PE
7. Mettre en route un plan de valorisation des ressources forestières
  - 1ère étape : Mettre en œuvre un programme de récupération des recettes forestières et renforcer les actions de contrôle coordonnées dans le rayon d'influence du PE2.
  - 2ème étape : Capitaliser les acquis dans la rationalisation de l'exploitation des produits forestiers et élargir la gamme des produits forestiers ligneux et non ligneux.
  - 3ème étape : Préparer la valorisation des services écologiques des forêts.

### **6.2.3 - Concernant la prolongation du PE**

- Concentration des mesures dans le domaine de la conservation de la biodiversité. Eu égard à l'importance des surfaces boisées pour la conservation de la biodiversité, les mesures envisagées pour la promotion d'une gestion durable des ressources forestières doivent rester partie intégrante des programmes.
- Consolidation du système d'information et de suivi sur le développement des ressources naturelles. Compilation des inventaires et des recensements de chaque ressource dans une banque de données accessible à tous.
- Continuation de l'assistance par le PE dans le domaine de la gestion participative des ressources forestières pour une dynamisation des processus qui ont été mis en route et ont encore besoin de soutien.
- Concentration du soutien par le PE sur l'assistance directe aux collectivités décentralisées et aux groupements qui ont pris en charge la responsabilité de la gestion des ressources forestières ou qui sont prêts à le faire (développement de la foresterie sociale).
- Conception d'une assistance s'amenuisant par étapes, amenant ainsi les bénéficiaires à se charger graduellement de la responsabilité de l'organisation et du financement des mesures.

### **6.3- Ressources marines et côtières**

#### ***Les thèmes de développement de la composante***

- Intégration de l'alphabétisation dans les actions d'encadrement
- Elaboration de système de communication comme base de désenclavement des zones de pêche
- Renforcement de la capacité de l'équipe technique de EMC.

#### ***Recommandations spécifiques***

- Il doit avoir une meilleure définition des responsabilités de chaque intervenant aussi bien entre eux qu'avec les populations
- Renforcement du partenariat entre PRE-COI et EMC, le rapprochement est une occasion de pour l'élargissement des relations entre ces deux acteurs.
- Une plus grande autonomie (financière, de décision ..) laisserait plus de marge de manœuvre à

chaque CTA/EMC qui rencontre souvent des problèmes de terrains nécessitant des prises urgentes de décision.

- La pérennisation des activités nécessite non seulement une viabilité des actions mais également plus d'encrage des actions sur les institutions publiques locales telles que l'IH.SM (Toliara) CNRO (Nosy Be).

## **VII. CONCLUSIONS**

Ce chapitre présente les faits saillants de l'évaluation du volet Gestion des rescousses naturelles et de l'activité économique :

1. La portée du problème de conservation des ressources naturelles dépasse la capacité du PAE bien que les résultats obtenus soient très significatifs mais leurs impacts restent très limités dans l'espace
2. Le rythme de destruction est plus rapide que les mesures de conservation. En effet, la vitesse d'assimilation et d'appropriation par les populations des techniques est faible et varie selon le milieu socioculturel des régions.
3. Une faible capacité de l'administration pour le contrôle et le suivi du programme
4. Les réseaux d'opérateurs (ONG, associations ) mis en place et les collaborations avec les AGEX constitue un atout dans la mesure qu'il y ait synergie et complémentarité
5. Une prise de conscience croissante des populations sur les problèmes de conservation de l'environnement, ressentie au niveau des organisations paysannes encadrées par les opérateurs du programme, constitue un atout favorable pour un développement rapide et spatial des actions
6. La faible application des lois et règlements en vigueur par les populations et la capacité de l'administration à assurer les contrôles
7. Le faible recouvrement des recettes sur l'exploitation forestière
8. L'insuffisance de la diffusion des informations au niveau des populations et entre les opérateurs
9. L'expérience insuffisante pour l'application de la GELOSE pour pouvoir intensifier sa vulgarisation.

## Termes de référence

### Évaluation externe du PNAE et du PE2 Volet 3 : Gestion des ressources naturelles et l'activité économique

#### Généralités sur le PNAE

Le Plan National d'Action Environnementale (PNAE) est l'ensemble des dispositions adoptées en vue de la mise en œuvre de la Politique Nationale de l'Environnement (PNE) de Madagascar. Les orientations initiales du PNAE sont définies par la Charte de l'Environnement Malgache (CEM) – loi 90-033 du 21 décembre 1990. Selon la CEM le PNAE serait exécuté sur une période d'au moins quinze années par trois programmes spécifiques (PE1, PE2 et PE3).

La CEM fixe comme objectif essentiel pour le PNAE – la réconciliation de la population avec son environnement en vue d'un développement durable et que, *à la fin du programme environnemental phase 3 (PE3)*, les actions environnementales devraient se faire de manière automatique et naturellement gérées et générées par les collectivités de base, les ministères, les ONG, etc.

Cela suppose que :

- *Les populations et les collectivités de base auront acquis le "réflexe environnemental" et se seront appropriées les techniques utilisées pour appliquer les actions environnementales de par eux-mêmes et pour eux-mêmes ;*
- *Les structures de l'Etat, notamment les ministères, auront, au niveau de leur politique sectorielle, intégré de manière systématique et systémique le concept environnemental ;*
- *Les plans nationaux périodiques auront fait de l'environnement et de la conservation un moteur de développement durable et autocentré vers la population.*

Il est dit aussi dans la CEM que les projets d'investissements publics ou privés susceptibles de porter atteinte à l'environnement doivent faire l'objet d'une étude d'impact, compte tenu de la nature technique, de l'ampleur des dits projets ainsi que la sensibilité du milieu d'implantation.

La CEM affirme également comme principe fondamental qu'aucune action environnementale ne peut se dissocier d'une action de développement en faveur de l'homme. C'est la raison pour laquelle le concept de conservation ne peut être dissocié de celui du développement. Le cadre fondamental d'action repose sur l'homme dans sa biosphère et l'on vise l'accroissement de son savoir, sa prise de conscience et le changement de ses comportements.

#### Cadre d'analyse de l'évaluation

Presque au milieu du Programme Environnemental 2 (PE2) et du PNAE (mi 2000), le Gouvernement Malgache et les bailleurs de fonds se préparent pour une revue à mi-parcours en juin 2000. Une évaluation externe du PNAE servira d'intrant pour entreprendre cette revue à mi-parcours. L'évaluation externe sera exécutée par quatre équipes ayant chacun la responsabilité d'un volet : – (i) gestion et conservation de la biodiversité – (ii) réflexe environnemental – (iii) gestion des ressources naturelles et l'activité économique – (iv) gouvernance et gestion publique de l'environnement. L'évaluation sera coordonnée par un comité représentant le Gouvernement et les bailleurs de fonds.

L'évaluation externe doit permettre aux décideurs de prendre du recul et de faire le point des interventions menées depuis l'élaboration du PNAE en 1988, en dégagant une vision globale des actions entreprises. Au-delà d'une considération des impacts des interventions menées, il s'agira de vérifier que ces actions s'inscrivent toujours bien dans un cadre global cohérent.

L'évaluation doit également permettre aux décideurs d'apprécier l'efficacité et l'impact des interventions menées, en vérifiant qu'elles contribuent efficacement, chacune dans leur domaine, à l'atteinte des objectifs de départ énoncés dans la CEM. Dans cette optique, l'évaluation permettra de dégager des enseignements intéressants sur les facteurs déterminants des succès et des échecs. Enfin, l'évaluation doit apporter aux décideurs des éléments de recommandations pour améliorer les approches et le dispositif des interventions en faveur de l'environnement.

Par rapport à ces éléments, il est clair qu'il ne s'agit pas d'un audit des programmes et projets financés ou exécutés dans le contexte du PNAE, mais bien d'une évaluation globale de ces interventions sur la base principalement des documents existants et d'échanges avec les décideurs, les différents opérateurs, les partenaires au développement, et les institutions nationales bénéficiaires.

Les points de référence pour l'évaluation sont la Charte de l'environnement et ses objectifs. L'évaluation doit aussi se pencher sur quelques axes transversaux, parmi lesquels figurent l'amélioration du cadre de vie des populations, la pérennisation des interventions, et l'efficacité organisationnelle.

Chaque équipe devra évaluer, de façon concertée avec les différents partenaires :

- ✓ Le degré d'atteinte des objectifs fixés sur leur volet - les réalisations par rapport à la situation initiale ainsi que l'évolution des contextes politiques, économiques... ;
- ✓ L'efficacité et l'efficience des stratégies et approches (priorités, méthodes d'intervention, cohérence des mesures etc.) ;
- ✓ L'impact des actions menées sur les ressources naturelles et sur le bien être de la population ;
- ✓ Les facteurs ou les mesures prises qui conditionnent le succès ou l'échec des interventions menées ;
- ✓ Les impacts au niveau des institutions.

Les consultants établiront une sous-méthodologie (hypothèses, indicateurs, processus de collecte d'information, calendrier, ...) et insisteront particulièrement sur les indicateurs permettant de déceler les impacts des politiques, procédures, outils de coordination et de gestion développés par les institutions sur l'accroissement des capacités opérationnelles réelles des communautés, des opérateurs locaux (privés, publics), et des collectivités locales à gérer de manière durable leurs ressources naturelles et leur environnement.

#### **Champs spécifique de l'évaluation du volet**

Les ressources naturelles en question sont essentiellement les forêts primaires et secondaires, les sols et leur fertilité, et les ressources en eau (eaux continentales, zones côtières et marines). Ces ressources ont trois fonctions fondamentales : de rendre des produits consommables, d'abriter des espèces (plantes et animaux), et d'assurer l'équilibre des écosystèmes (réduire l'érosion, l'infiltration de l'eau, etc...). Le problème classique à Madagascar c'est que la population rurale est déjà très pauvre et que cette pauvreté engendre un réflexe de consommation non soutenable des ressources naturelles pour satisfaire les besoins immédiats de survie. Ensuite la dégradation de ces ressources impose encore plus de contraintes pour les familles qui deviennent de plus en plus pauvres et marginalisées.

L'équipe devrait examiner l'impact des phases d'exécution du PNAE sur la gestion de ces ressources naturelles et sur la durabilité des activités économiques s'y rapportant. Ensuite, pour bien situer le rôle qu'a joué les projets PE1 et PE2, l'équipe devrait également examiner les conditions de réussite externes ou indépendantes du programme.

L'équipe devra examiner les objectifs, les structures et les mécanismes de gestion des ressources naturelles. Il est reconnu que ce sont les communautés et les individus qui prennent des décisions quotidiennes pour gérer des ressources naturelles. Pour cette raison l'équipe devra se prononcer sur les actions et programmes qui ont été mis sur pied pour influencer ces décisions et proposer des orientations pour améliorer les perspectives futures.

La gestion des ressources naturelles (et le développement en général) est aussi influencée par l'existence ou non d'une multitude de "conditions nécessaires". Parmi ces conditions nécessaires on peut noter l'accès au crédit, aux intrants et aux informations sur l'économie et sur les produits agricoles, une bonne infrastructure et système de communication, l'organisation sociale, la décentralisation, la promotion du secteur privé, l'application de la loi, et la sécurisation foncière. Ainsi, l'équipe devra aussi examiner et se prononcer sur le degré de complémentarité entre le PNAE et d'autres initiatives de développement.

Plus particulièrement, il faut que l'équipe prenne en ligne de compte dans leur analyse :

- Les expériences et les stratégies en faveur de stabiliser la frontière entre la forêt et les zones agricoles ou pastorales. Plusieurs projets ont été mis en œuvre pour avancer cet objectif. Il faut en particulier tenir en compte ici les efforts en faveur de l'intensification et de la substitution ;
- Les expériences et les approches en termes d'appui à l'état et aux ministères sectoriels concernés ;
- Les expériences et les approches en faveur des communautés de base et du développement du secteur privé ;
- La cohérence dans le traitement des facteurs macro, sectoriel et micro qui peuvent avoir une influence sur la

- réussite des projets d'investissement ;
- La nature de “ l'impact ” perçu au niveau des ménages ;
- La cohérence entre les stratégies et les approches des bailleurs de fonds pour appuyer le gouvernement et le pays ;

Parmi les recommandations de l'équipe il faut reprendre les questions suivantes :

- Comment mieux intégrer la gestion des ressources naturelles dans une perspective de développement rural et économique pour le pays et aussi pour les régions au sein du pays? En particulier, comment assurer une meilleure intégration de la gestion durable des ressources naturelles (objectif de la Politique Nationale de l'Environnement) dans les projets et structures responsables pour veiller sur le développement sectoriel (mines, énergie, pêche, agriculture...);
- Comment peut-on mieux cibler la population à la base et cela à une échelle d'intervention significative?
- Comment appuyer et développer le rôle et la capacité du secteur privé?
- Comment peut-on améliorer le cadre de coordination au niveau stratégique et opérationnel ?

### **Étendue géographique**

L'évaluation aura lieu à Madagascar, et surtout dans la capitale. Trois régions seront proposées aux consultants pour approfondir l'analyse .

### **Tâches**

a) Avant de se rendre à Madagascar

Se préparer pour l'évaluation en lisant la documentation qui sera envoyée, et en préparant une liste de questions clés qui devront être examinées dans le volet pendant l'évaluation (environ trois jours d'effort).

### **b) Localement**

- ✓ Préparer une méthodologie spécifique pour le volet et un plan de travail en collaboration avec le comité directeur de l'évaluation
- ✓ Participer à des réunions de coordination des quatre groupes d'évaluation
- ✓ Préparer un rapport préliminaire avec conclusions principales (10-15 pages)
- ✓ Présenter le rapport préliminaire au comité directeur
- ✓ Soumettre au comité directeur un rapport final avant le 15 mai

c) Postérieur à l'évaluation

Etre disponible pour des consultations téléphoniques à des dates ultérieures.

Sources d'information

L'équipe devra analyser une documentation qui sera accumulée et indexée par l'équipe de gestion de l'évaluation, interviewer les gestionnaires et analystes malgaches et non-malgaches, préparer des grilles d'analyse pour supporter son travail dans la capitale et sur le terrain. Elle devra aussi recueillir des informations dans des régions échantillon afin de prendre en considération les impacts du PNAE dans ces régions. De plus, l'équipe aura la liberté d'examiner toute documentation et correspondance générées pendant le projet, ainsi que les dossiers techniques et scientifiques du pays.

### **Calendrier et effort**

L'ensemble des évaluateurs devra être présente sur le terrain à partir du 3 avril et ce pour un mois environ. Quelques consultants malgaches seront embauchés pour une période prolongée avant le début de l'évaluation afin de préparer le terrain et commencer à préparer les méthodologies spécifiques et les plans de travail.

### **Coordination**

Une personne de l'équipe sera nommée coordonnatrice du travail de cette équipe. Un consultant national sera responsable pour la coordination et l'intégration des quatre équipes. Un support logistique et d'organisation de rencontres et réunions sera aussi disponible.

Le profil des membres de l'équipe

A) Deux Consultants Internationaux :

**agro-economiste :**

**forestier**

B) Quatre consultants Nationaux :

**socio-economiste**

**agronome**

**SPECIALISTE en RESSOURCES AQUATIQUES  
FORESTIER**